

О. И. Рябкова

**БЕРЕГОВАЯ ЗОНА МОРЯ
КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Освещается состояние правового регулирования общественных отношений в береговой зоне моря по действующему законодательству России и других стран.

This article analyses the condition of the legal regulation of coastal zone social relations in the current legislation of Russia and other countries.

Ключевые слова: береговая зона, морские берега, экологическое право, Береговой кодекс.

Key words: coastal zone, seashores, environmental law, Coastal Code.

Береговая зона моря — своеобразный природный комплекс, обладающий удивительной динамичностью благодаря сложному взаимодействию многочисленных и противоречивых процессов. Под воздействием антропогенного фактора береговая зона преобразуется в природно-хозяйственную контактную зону суша-океан, в которой все большее отражение находят происходящие заметные изменения как самой природной среды, так и социально-экономической обстановки [4].

В водном законодательстве имеется система правовых норм, устанавливающих порядок использования прибрежных земельных участков для нужд судоходства, сплава древесины, размещения различных устройств и сооружений: противопаводковых и берегозащитных, водохранилищ и т.д. Эту систему правовых норм следует считать основой берегового права. Так, полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования [3]. Акватории водных объектов, предоставленные в особое (обособленное) пользование, имеют береговые полосы в обособленном пользовании. Общее водопользование и использование береговой полосы на водных объектах особого пользования допускается в соответствии со ст. 24–27 ВК РФ только на условиях, установленных водопользователем по согласованию со специально уполномоченными государственными органами управления, использования и охраны водного фонда [3].

В Соединенных Штатах Америки с 1972 г. действует закон «Об управлении прибрежными зонами», в котором записано, что эффективное управление, выгодное использование, защита и развитие прибрежной зоны представляют национальный интерес. Испания руководствуется законом «О берегах»; Совет Европы принял Модульный береговой закон и Кодекс хорошей практики в области берегового управления [4].

Национальное береговое законодательство в европейских странах уделяет внимание главным образом защите от нагонных наводнений и наступления дюн на морские мелководья. Буквально в каждой стране оно имеет исторические особенности, и в настоящее время достаточно трудно создать единую модель этого законодательства.

Романская правовая система (Франция, Испания, Италия) считает береговые зоны (береговые территории и береговые акватории) общественной собственностью. Посещение их свободно, а строительство запрещено. Частная собственность допускается не везде и со значительными ограничениями. Германское и скандинавское законодательства предусматривают большее распространение частной собственности в пределах береговой зоны, беспрепятственное передвижение и бесплатный доступ к использованию некоторых видов ресурсов. В последние два-три десятилетия в этих странах также запрещается (полностью или частично) строительство. Более сложное правовое регулирование наблюдается в странах англо-американского права (Великобритания, США и др.). Но и тут судебный прецедент, правовой обычай и закон стремятся обеспечить приоритет общественных интересов [4].

В действующем законодательстве России правовое понятие «береговая зона» отсутствует. Соответственно нет и правового статуса этой зоны как природного и хозяйственного объекта, а



также определения ее границ. Правовые нормы включают определение прибрежной полосы как территории, прилегающей к внутренним морским водам и территориальному морю РФ. Водный кодекс рассматривает ее как буферную зону водного объекта, служащую для защиты водных ресурсов от загрязнения со стороны суши. Ширина водоохраной зоны моря согласно ст. 65 ВК РФ составляет 500 м [3].

Согласно ст. 6 ВК предусматриваются береговые полосы общего пользования (бечевник), которые вполне вписываются в состав водоохраных зон, так как максимальная ширина этих полос достигает 20 м и каждый вправе (без применения транспорта) пользоваться ими для передвижения и пребывания у общедоступного водоема. Бечевник не может быть использован в ущерб безопасности судоходства. Термин «бечевник» означал вначале путь (дорогу) вдоль каналов и рек на Тихвинской, Мариинской, Вышне-Волоцкой водных системах, где традиционно применялась ручная (бурлацкая) и конная сила [8]. Затем возникло официальное понятие бечевника как полосы общественного пользования, свободной для нужд судоходства. Ее размер подсчитывался от гребня берега до уреза воды и в зависимости от водного и ледового режима составляла 10–20 м. Бечевник запрещено застраивать, засаживать или перепахивать; в случае возведения искусственных сооружений он становился государственным. Понятие «бечевник», однако, не распространялось на земли ООПТ, городских поселений, гидротехнических, мелиоративных и иных сооружений, требующих особого режима их охраны.

Согласно ст. 104 Земельного кодекса (ЗК) РФ к землям водного фонда относятся земли, занятые морскими водами. Береговая линия (граница водного объекта) определяется для моря по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения этого уровня — от линии максимального отлива (ст. 5 ВК РФ). Водный кодекс включил морские воды в российский водный фонд, представляющий собой совокупность водных объектов в пределах территории РФ, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр, который базируется на учете государственных поверхностных и подземных вод (ст. 32 ВК РФ).

Под тем или иным названием специальные *полосы, зоны, ленты* на берегу моря существуют в разных странах Европы. В частности, они есть во всех странах Балтийского моря: в Дании и Латвии — по 300 м, в Германии — 200 м, в Швеции — 200–300 м, а местами 100 м; в континентальной Эстонии ширина достигает 100 м, а на островах — 200 м [4]. Это выглядит довольно условно и не соответствует поперечному профилю береговой зоны. Экологически многообразные морские берега принадлежат к различным категориям земель. Согласно ЗК 2001 г. и законам «Об особо охраняемым территориях» (1995), «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995) на морском берегу могут быть земли водного фонда, особо охраняемых территорий и объектов, поселений и сельскохозяйственных угодий. Береговая зона может быть в составе округов санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Согласно закону «О государственной границе Российской Федерации» на морской берег может распространяться приграничный режим. На северном морском побережье громадные территории находятся в ведении ведомств и компаний, сохраняется значительное присутствие Вооруженных сил; в условиях федеральной собственности на эти территории субъекты Федерации и муниципалитеты не принимают существенных решений по береговым землям.

Водный кодекс 2006 г. и закон «Об охране окружающей среды» 2002 г. не признают взморье объектом правовой охраны или даже объектом водных отношений. Между тем взморье является весьма экологически продуктивным, зачастую доступным для человека и при этом уязвимым природным комплексом. В России же взморье ценно еще и тем, что является в значительной части трансформированным человеком ландшафтом. Отсутствие точных правовых понятий, позволяющих учитывать единство акваторий и территорий, свидетельствует о незрелости и несовершенстве законодательства и практики его применения по отношению к охране, использованию, изучению и восстановлению ресурсов и ландшафтов взморья. Существующие правовые нормы плохо реализуются и слабо согласованы [1].

Проект Берегового кодекса (БК) РФ составлен с учетом опыта западноевропейских стран, предусматривает существенные изменения в области водно-земельных правоотношений и вводит новое правовое понятие — «береговая зона». Она представляет собой органическое единство береговой акватории и территории и находящейся между ними литорали (полоса между уровнями максимального прилива и отлива). В проекте БК береговая зона, имеющая свой правовой режим, тем не менее представляется не как отдельная категория земель, а как тип ландшафта. В нее концептуально входят разнообразные заливы, приморские водоемы и водотоки,



т.е. «переходные» воды считаются ее неотъемлемой частью. Береговая зона в целом представляет собой природный пояс от внутренних границ территориального моря вглубь континента, имеющий три наслаивающихся друг на друга уровня: недра, дно (или почву), водную толщу. В проекте Берегового кодекса рациональным зерном является ландшафтный подход [1]. Концепция развития берегового законодательства РФ предполагает реализацию актуальных задач береговой политики: приоритетного использования береговой зоны для нужд морского транспорта и рекреации, сохранения специфических прибрежных и морских природных процессов; защиты экологического качества прибрежных территорий; сохранения традиционного землепользования, прибрежного рыболовства, объектов культурного и исторического наследия; использования участков береговой зоны для нужд обороны и безопасности; освоения ресурсов недр.

Однако ни проекты Берегового и Водного кодексов, ни действующее водное законодательство не учитывают тип берега и его трансформацию.

К сожалению, немногочисленные и разрозненные нормы не создают целостного правового поля. Россия – единственная из европейских стран, не имеющая отчетливо сформулированной политики в сфере охраны и управления береговой зоной. Поэтому земельные участки, здания и сооружения на данной территории не могут быть зарегистрированы как объект недвижимости, что сдерживает их инвестиционное освоение [9].

Разработка и введение в действие федерального берегового законодательства позволят реализовать современную и приемлемую для общества модель управления береговой зоной морей Российской Федерации, учитывающей основные положения, цели и задачи существующей Морской доктрины РФ.

Список литературы

1. *Береговой кодекс РФ. Проект общей части / отв. ред. А.К. Шукин. СПб., 2001.*
2. *Боголюбов С.А. Экологическое право. М., 2009.*
3. *Водный кодекс РФ: официальный текст. М., 2008.*
4. *Долотов Ю.С. Проблемы рационального использования и охраны прибрежных областей Мирового океана. М., 1996.*
5. *Земельный кодекс РФ: официальный текст. М., 2002.*
6. *Каплин П.А., Леонтьев О.К., Лукьянова С.А. и др. Берега. М., 1991.*
7. *Морская геоморфология: терминологический справочник. Береговая зона: процессы, понятия и определения / науч. ред. В.Л. Зенкович, Б.А. Попов. М., 1980.*
8. *Морской энциклопедический словарь / под ред. В.Д. Дмитриева. Т. 1. Л., 1991.*
9. *Шукин А.К. Барьер для инвестиций: правовой статус береговой зоны морей России // Транспорт Российской Федерации. 2006. №3. С. 7–9.*

Об авторе

Ольга Ивановна Рябкова – канд. геогр. наук, доц., Российский государственный университет им. И. Канта, e-mail: ryabko5195@mail.ru

Author

Dr. Olga Ryabkova, Associate Professor, Department of Geocology, IKSUR, e-mail: ryabko5195@mail.ru