

Оригинальная статья / Original article  
УДК 911.9 + 332.33 + 502.51  
DOI: 10.18470/1992-1098-2021-3-180-190

## Проблемы защиты поверхностных водных объектов в контексте земельных отношений на юге России

Юлия В. Бабина, Борис И. Кочуров

ФГБУН Институт географии Российской академии наук, Москва, Россия

### Контактное лицо

Борис И. Кочуров, доктор географических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, отдел физической географии и проблем природопользования, Институт географии Российской академии наук; 119017, Россия, Москва, Старомонетный переулок, 29, стр. 4. Тел. +79162262318  
Email [camertonmagazin@mail.ru](mailto:camertonmagazin@mail.ru)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8351-3658>

### Формат цитирования

Бабина Ю.В., Кочуров Б.И. Проблемы защиты поверхностных водных объектов в контексте земельных отношений на юге России // Юг России: экология, развитие. 2021. Т.16, N 3. С. 180-190. DOI: 10.18470/1992-1098-2021-3-180-190

Получена 19 февраля 2021 г.

Прошла рецензирование 20 апреля 2021 г.

Принята 26 апреля 2021 г.

### Резюме

**Цель.** Целью исследования является анализ использования и охраны поверхностных водных объектов суши в контексте земельных отношений на основе теоретических представлений о неразделимости водных объектов и занятых ими земель.

**Материал и методы.** Для анализа и сопоставления динамических и территориальных рядов данных кадастрового учета и кадастровых карт применялся интегрированный подход, основанный на сочетании статистических методов и сравнительно-правового метода.

**Результаты.** Существующие проблемы формирования земель водного фонда обусловлены несогласованностью ведения водного реестра и кадастровых работ при абсолютном приоритете последних, вследствие чего обширные площади под водными объектами не включаются в земли водного фонда и не защищены от произвольного использования, чреватого причинением вреда водным объектам вплоть до их полного уничтожения. Наиболее характерны такие несоответствия для большинства регионов в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

**Заключение.** Выполненный анализ показывает выраженную бессистемность установления фактического статуса большинства водных объектов на территории и распространенность несоответствий предусмотренным нормам в отношении выделения земель под водой в самостоятельную категорию «Земли водного фонда», состав которой формируется на практике независимо от установленных критериев такого выделения. Рассматриваемые несоответствия обусловлены как несогласованностью ведения водного реестра и кадастрового учета земель, так и незаинтересованностью землепользователей и местных органов власти в переводе земель под поверхностными водными объектами в категорию земель водного фонда из-за ограничений, налагаемых законодательством на их использование.

### Ключевые слова

Поверхностные водные объекты, водный фонд, земельный фонд, земли под водой, земли водного фонда, кадастровый учет, земельный участок, водоохранные зоны.

# Problems of surface water protection in the context of land relations in the South of Russia

Yulia B. Babina and Boris I. Kochurov

Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

## Principal contact

Boris I. Kochurov, Doctor of Geographical Sciences, Professor & Leading Scientific Researcher, Department of Physical Geography and Environmental Management Problems, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences; 29 Staromonetnyi Lane, Moscow, Russia 119017. Tel. +79162262318

Email [camertonmagazin@mail.ru](mailto:camertonmagazin@mail.ru)

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8351-3658>

## How to cite this article

Babina Yu.B., Kochurov B.I. Problems of surface water protection in the context of land relations in the South of Russia. *South of Russia: ecology, development*. 2021, vol. 16, no. 3, pp. 180-190. (In Russian) DOI: 10.18470/1992-1098-2021-3-180-190

Received 19 February 2021

Revised 20 April 2021

Accepted 26 April 2021

## Abstract

**Aim.** The aim was to analyse the use and protection of land surface water bodies in the context of land relations based on theoretical concepts of the inseparability of water bodies and the land occupied by them.

**Material and Methods.** An integrated approach based on a combination of statistical methods and a comparative legal method were used to analyse and compare dynamic and territorial series of cadastral accounting data and cadastral maps.

**Results.** The existing problems in the formation of lands of the Water Fund are caused primarily by inconsistency in maintaining the water register. Therefore, large areas under water bodies are not included in the land of the water Fund and are not protected from arbitrary use. This is fraught with potential harm to water bodies including their complete destruction. Such discrepancies are most typical for most regions within the North Caucasus Federal District.

**Conclusion.** Analysis showed that the actual status of the majority of water bodies in the territory is quite irregular and that there are widespread inconsistencies with the norms stipulated by the legislation in relation to land under water in the independent category of "land of the Water Fund". In practice, the composition of this category is formed independently of the established criteria for such selection. These inconsistencies are due to the inconsistency of the norms themselves regarding the formation of water Fund lands and the disinterest of land users and local authorities in transferring land under surface water bodies to the category of water Fund lands due to restrictions imposed by legislation on their use.

## Key Words

Surface water bodies, water Fund, land Fund, land under water, land of the Water Fund, cadastral registration, land plot, water protection zones.

## ВВЕДЕНИЕ

Поверхностные водные объекты относятся к числу важных ландшафтообразующих факторов, и от их состояния в большой степени зависит общее состояние окружающей среды. Известна огромная экономическая роль поверхностных водных объектов, поскольку водные ресурсы (прежде всего находящиеся в поверхностных водных объектах), являющиеся едва ли не ценнейшим природным ресурсом и занимают особое место в природно-ресурсном потенциале в силу своей универсальности. Поверхностные водные объекты обеспечивают жизнедеятельность людей, большинства животных и являются средой обитания водных биоресурсов. При определенных условиях поверхностные водные объекты обладают рекреационной и эстетической ценностью. Состояние поверхностных водных объектов является важнейшим фактором обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В широком смысле, исходя из того, что водные объекты непосредственно определяют устойчивость экосистем, они имеют первостепенное значение для обеспечения конституционного права человека на благоприятную среду, что требует их приоритетной защиты.

В силу многообразия хозяйственной специфики и природно-климатических условий регионов России, обуславливающих их существенные различия по характеру экономических и экологических проблем, очевидны региональные особенности защиты водных объектов. Принципиально важное значение имеет защита водных объектов в регионах, подверженных в силу своих климатических особенностей опустыниванию, в том числе на юге России [1].

Защита поверхностных водных объектов, наряду с применением специальных мер в рамках водного законодательства, применяемых в отношении официально установленных водопользователей, предполагает необходимость определенных инструментов государственного регулирования в системе земельных отношений, поскольку поверхностные водные объекты не отделимы от земли и находятся на землях, в отношении которых проявляется множество противоречивых интересов экономического, социального и иного характера, среди которых общественные интересы сохранения и поддержание благоприятного водного режима поверхностных водных объектов, к сожалению, далеко не всегда оказываются приоритетными.

## МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для выявления сущности и тенденций процессов использования и охраны водных объектов в контексте земельных отношений и установления возникающих противоречий при обеспечении в формировании и развитии водного и земельного фонда применялся интегрированный подход, основанный на сочетании статистических методов и сравнительно-правового метода, позволивший выявить коренные проблемы защиты поверхностных водных объектов в контексте земельных отношений на юге России и причины их возникновения.

С использованием такого подхода проанализированы данные кадастрового учета и кадастровые карты и выполнено сопоставление динамических и территориальных рядов данных, представленных в

формах государственного статистического наблюдения в области использования земель, с положениями технических, правовых и программных документов. Необходимые данные структурированы в сопоставлении с информацией, содержащихся в государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании водных ресурсов, о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации, о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за период с 2001 по 2018 г.г., региональных докладах о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации на юге России.

## ПОЛУЧЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Формирование земель водного фонда является сложным и неоднозначным процессом. Исходя из понимания необходимости установления (в целях защиты поверхностных водных объектов) особого правового статуса и специального правового режима на землях, занятых водными объектами, в России, как и в некоторых других странах, выделена категория земель водного фонда. Уже в Земельном кодексе РСФСР 1970 года (ст. 115) земли водного фонда были выделены в качестве самостоятельной категории земель, в которую были включены земли, занятые водоемами (реками, озерами, водохранилищами, каналами, внутренними морями, территориальными водами и т.п.), ледниками, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам водоемов, под зоны охраны и т.п. Примерно такой же состав земель водного фонда был установлен и в Земельном кодексе РСФСР 1991 года (ст. 95) с дополнением болотами за исключением тундровой и лесотундровой зон.

Наиболее широким и обоснованным с точки зрения защиты поверхностных водных объектов, а также адекватным современным условиям землепользования состав земель водного фонда был установлен Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ст. 102 в исходной редакции), включавших (наряду с землями, занятыми водными объектами) земли водоохраных зон, которые играют принципиально важную роль для охраны водных объектов, и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений и объектов (т.е. всех тех зон, которые в настоящее время определены в земельном законодательстве как зоны с особыми условиями использования территории). При этом особо было указано, что порядок использования и охраны земель водного фонда определяется как земельным, так и водным законодательством.

Значимость водных объектов и земель водного фонда была усилена нормами гражданско-правового характера в отношении прав собственности на эти объекты.

В действовавшем в то время Водном кодексе РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ не упоминались земли водного фонда, но была жестко установлена федеральная собственность на водные объекты, которые не подлежат передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам, за исключением обособленных водных объектов (замкнутых водоемов, официально определенных как небольшие по площади и

непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами), которые могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и в частной собственности в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Исходя из этого возможности приватизации водных объектов были формально строго ограничены.

Защита поверхностных водных объектов от приватизации поддерживалась также Гражданским кодексом РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ, согласно которому (по ст.261 в исходной редакции) право собственности на земельный участок (в том числе частной собственности) распространялось только на находящиеся в границах этого участка замкнутые водоемы (определение которых было дано в действовавшем в то время Водном кодексе РФ), а находящиеся на земельном участке водные объекты, имеющие гидравлическую связь с другими поверхностными водными объектами и, соответственно, непосредственно оказывающие воздействие на водный режим и экологическое состояние всего речного бассейна, к которому они относятся, по водному законодательству сохранялись в федеральной собственности с определением федерального уровня надзора за водными объектами за охраной и использованием водных объектов (хотя и с частичной передачей федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

В связи с введением с 01.01.2007 нового Водного кодекса РФ по Федеральному закону от 03.06.2006 № 74-ФЗ "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации" были внесены изменения более чем в десять федеральных законов, касающиеся земель водного фонда и собственности на водные объекты.

В первую очередь следует отметить изменение состава земель водного фонда. Согласно статье 102 Земельного кодекса РФ (в ред. Федеральному закону от 03.06.2006 № 73-ФЗ с изм. по Федеральному закону от 22.07.2008 № 141-ФЗ) к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, или занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. При этом на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков.

Наиболее значимым является исключение из земель водного фонда водоохранных зон, имеющих важнейшее значение для предотвращения загрязнения и истощения водных объектов, сохранения среды обитания водных биоресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Исходя из определения водного фонда как совокупности водных объектов, удаление из земель водного фонда земель, не покрытых поверхностными водами, представляется логичным, тем более, что специальный режим использования водоохранных зон был установлен Водным кодексом РФ от 03.06.2006 № 73-ФЗ (Ст.65) и, кроме того, с 2018 года введены новые нормы правового регулирования использования водоохранных зон как зон с особыми условиями использования территории (ст.104-107 Земельного кодекса РФ в ред. Федерального закона от 03.08.2018

№ 342-ФЗ) с включением водоохранных зон в «Реестр границ» Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и их отражением на публичной кадастровой карте, а также с установлением водоохранных зон органами исполнительной власти на местности, в том числе посредством размещения специальных информационных знаков.

Однако водные объекты, в отношении которых водоохранные зоны нанесены на публичную кадастровую карту, крайне малочисленны (за исключением некоторых субъектов Российской Федерации, например, Краснодарский и Ставропольский края, где органы исполнительной власти проводили специальные работы по установлению водоохранных зон с нанесением их на кадастровые карты в массовом порядке). Причем зачастую на кадастровых планах земельных участков не учитываются даже сами водные объекты, особенно малые реки, поскольку включение сведений о водных объектах при учете земельных участков как объектов недвижимости по Федеральному закону от 13.07.2015 № 218-ФЗ не относится к основным сведениям, и лишь по государственной программе Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов" (подпрограмма "Использование водных ресурсов" в ред. постановления Правительства РФ от 31.03.2020 г. № 379) должно быть обеспечено внесение в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) сведений о границах всех водных объектов, включенных в государственный водный реестр.

Поэтому в большинстве случаев водные объекты и их водоохранные зоны в системе земельных отношений практически не защищены от произвольного использования с причинением вреда поверхностным водам.

Еще более спорным является отмена ранее действовавших норм по возможному образованию земельных участков на землях водного фонда, являющихся важнейшим объектом земельных отношений: именно в отношении земельных участков земельным, гражданским, градостроительным и иным законодательством установлены нормы, регулирующие оценку и учет земель, права собственности и иные права на землю, гражданский оборот земель, правила землепользования, подготовку документов территориального планирования и др.

Не вполне ясно, как согласуется отказ от образования земельных участков на землях водного фонда с нормами статьи 27 «Ограничения оборотоспособности земельных участков» Земельного кодекса РФ, согласно которой земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (т.е., вероятно, это именно земли водного фонда), ограничиваются в обороте и не предоставляются в частную собственность.

Для понимания норм земельного законодательства в отношении земель водного фонда и земельных участков под водными объектами самостоятельное значение имеет определение водных объектов как объектов права собственности.

Согласно статье 8 действующего Водного кодекса РФ водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка,

принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу, которые находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического или юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Принципиально важное значение имеет использование в действующем Водном кодексе РФ понятия “пруд”, которое законодательно не определено (в отличие от ранее действовавшего Водного кодекса, где использовалось и было определено понятие “обособленный водоем (замкнутый водоем)”.

Если следовать определению в действующем стандарте ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения», пруд – это мелководное водохранилище (т.е. искусственный водоем, образованный водоподпорным сооружением на водотоке с целью хранения воды и регулирования стока) площадью не более 1 кв.км, право частной собственности на пруды в пределах частного земельного участка может означать возможность приватизации участков рек.

В связи с этим исключительно важное значение для предотвращения приватизации и иного гражданского оборота земель под водой имеет определение Верховного суда РФ № 306-КГ18-16823 от 06.12.2018, устанавливающего, что «исходя из системного толкования приведенных положений ст. 1, 5, 8 ВК РФ в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц могут находиться только пруды (состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии), обладающие признаками изолированности и обособленности от других поверхностных водных объектов, то есть не имеющие гидравлической связи с иными водными объектами. Если пруд не обособлен и не изолирован от других поверхностных водных объектов и имеет с ними гидравлическую связь, он относится к собственности Российской Федерации, в том числе в случае, когда пруд образован на водотоке (реке, ручье, канале) с помощью водонапорного сооружения» [2]. По существу Верховный суд РФ своим определением восстанавливает понятие «обособленный водный объект», который ранее был определен в ныне отмененном Водном кодексе РФ 1995 года и отсутствует в действующем Водном кодексе РФ.

Вместе с тем, в соответствии с нормами Водного кодекса РФ по Федеральному закону от 03.06.2006 № 73-ФЗ были внесены изменения в Земельный и Гражданский кодексы с исключением из всех законодательных актов понятия «обособленный водоем (замкнутый водоем)» и по существу с утратой абсолютной нормы о федеральной (и в целом государственной) собственности на любые поверхностные водные объекты, включая реки, поскольку право частной собственности на “пруды” означает в том числе и право частной собственности на участки водотоков, имеющих гидравлическую связь с другими поверхностными водными объектами. Так, согласно статье 40 Земельного кодекса РФ (в ред. Федеральных законов от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 01.07.2017 № 143-ФЗ) собственник земельного участка имеет право (наряду с прочим) строить пруды (в том

числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках) и иные водные объекты.

Особо следует отметить специально установленную земельным законодательством возможность включения водных объектов в земли сельскохозяйственного назначения. Согласно статье 77 «Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения». Земельного кодекса РФ (в ред. Федеральных законов от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 23.06.2014 № 171-ФЗ, от 21.07.2014 № 234-ФЗ, от 01.07.2017 № 143-ФЗ) в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются (наряду с прочим) земли, занятые водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках).

Дополнительно следует отметить, что согласно статье 261 «Земельный участок как объект права собственности» Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 03.06.2006 № 73-ФЗ и от 04.12.2006 № 201-ФЗ) право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка водные объекты, причем без каких-либо ограничений, какими могут быть эти водные объекты. В целом согласно рассматриваемой норме право собственности на земельный участок оказывается первичным по отношению к водному объекту.

Исходя из этого, в случае частной собственности на земельные участки гражданское законодательство исключает многие водные объекты из государственной собственности с предполагаемым переносом инструментов управления водным фондом исключительно в сферу водных отношений (в той мере, в какой они регулируются водным законодательством и обеспечиваются надлежащим взаимодействием органов управления с области земельных отношений и в области водопользования). Соответственно утрачивается смысл норм статьи 27 Земельного кодекса РФ об ограничении оборота земельных участков, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Кроме того, утрачиваются нормы в области контроля и надзора за охраной и использованием водных объектов, которые применимы только к водным объектам, которые находятся в государственной или муниципальной собственности.

Оценка соответствия практики использования и охраны поверхностных водных объектов в системе земельных отношений требованиям законодательства свидетельствует о многочисленных нарушениях новых правовых норм и их неприятии в самых различных сферах, обусловленных противоречивостью и наличием глубоких правовых лакун в отношении предотвращения причинения вреда водным объектам в результате реформирования земельного законодательства.

Внесенные изменения в правовые нормы по отнесению поверхностных водных объектов к землям водного фонда и исключение из земель водного фонда земель, не покрытых водой, предполагают, в случае, если кадастровые работы следуют установленным нормам, определенную динамику площадей земель водного фонда.

Но фактически нормы Земельного кодекса РФ в отношении земель водного фонда не выполняются, что следует из данных осуществляемого учета площади земель водного фонда и площади земель под



поверхностными водными объектами. Несмотря на проведение работ по изменению принадлежности к категории земель водного фонда земель под водой, большая часть водных объектов находится за пределами земель водного фонда, за исключением некоторых субъектов Российской Федерации, где более 70% площадей под водой включено в земли водного фонда, например, в Краснодарском крае и Волгоградской области).

По состоянию на 01.01.2019 г. по данным Минприроды России в целом по Российской Федерации под водой (без болот) находится 72,2 млн га (по данным Росреестра 72,3 млн га), из них только 27,4 млн га (или 38 %) включены в состав земель водного фонда [3]. Остальные земли под водой находятся на землях других категорий (в первую очередь за землях лесного

фонда – более 40% и в меньшей степени на землях сельскохозяйственного назначения и на землях запаса – в сумме около половины земель под водой за пределами земель водного фонда).

Согласно действующим нормам земельного законодательства значительная часть этих земель под водой за пределами земель водного фонда (если это не пруды или не обводненные карьеры), подлежит переводу в установленном порядке в земли водного фонда.

Но динамика земель водного фонда не показывает выраженного расширения их площадей после завершения в 90-х годах XX века основных этапов реформирования системы учета земель в России (табл.1).

**Таблица 1.** Динамика земель водного фонда в Российской Федерации в 2000-2018 гг.

**Table 1.** Dynamics of lands of the Water Fund in the Russian Federation in 2000-2018

	Площадь по состоянию на 1 января, млн.га Area as of January 1, million hectares				
	2001	2006	2011	2016	2019
Земли под водой (без болот), всего Land under water (without swamps), total	71,7	71,7	72,2	72,3	72,3
Земли водного фонда Lands of the Water Fund	27,8	27,9	28,0	28,1	28,1
из них земли под водой of them land under water	27,2	27,2	27,3	27,4	27,4

Увеличение площади земель водного фонда (как и общей площади земель под водой) в отдельные годы осуществлялось преимущественно при реализации крупных федеральных проектов на водных объектах с затоплением земель за счет их включения в состав земель водного фонда водохранилищ крупных гидроэлектростанций (ГЭС) и других гидроузлов. Наибольшее расширение площади земель под водой и адекватное расширение земель водного фонда связано с созданием и наполнением водохранилища Богучанской ГЭС на Ангаре. В 2019 году в Ростовской области земли сельскохозяйственного назначения были переведены в земли водного фонда по распоряжениям Правительства РФ (от 06.11.2019 № 2629-р и № 2630-р) для реализации федерального проекта по строительству Багаевского низконапорного гидроузла преимущественно транспортного назначения.

Расширения земель водного фонда за счет перевода в эту категорию площадей под существующими поверхностными водными объектами на землях других категорий в целом практически не наблюдалось. Причин сохранения низкой доли земель водного фонда в сравнении с общей площадью акваторий водных объектов может быть много, но в первую очередь – это проблемы неудовлетворительного отражения земель водного фонда в кадастре земель, обусловленные несогласованностью учета земель и водных объектов, осуществляемых различными органами исполнительной власти. Повсеместно отмечается недостаток информационного обеспечения учета водных объектов, в том числе материалов дистанционного зондирования, которые позволяют выявить размещение водных объектов на значительной части географического пространства в результате обработки данных, полученных по густоте

речной сети, озерности, заболоченности и других сведений [4].

Следует отметить и объективные экономические интересы отдельных лиц и общества в целом в отношении земель водного фонда. В связи с этим представляется вполне справедливым мнением о том, что «это вызвано, в частности, тем, что землепользователи и органы власти не заинтересованы в отнесении хозяйственно ценных и инвестиционно привлекательных участков к категории земель водного фонда. Последнее означало бы существенные ограничения для всякого использования, не соответствующего целевому назначению» [5].

Например, в Северо-Кавказском федеральном округе перевод земель под водой (площадью около 300 га) в земли водного фонда был выполнен только в Ставропольском крае в 2016 года [6], а в республиках Северо-Кавказского федерального округа по данным Росреестра площадь земель водного фонда оставалась неизменной на протяжении почти 20-ти лет, несмотря на некоторые наблюдаемые колебания площади земель под водой (табл. 2).

В отличие от общих показателей в целом по Российской Федерации большая часть площадей под водой за пределами земель водного фонда в Северо-Кавказском федеральном округе находится на землях сельскохозяйственного назначения (более 60%, в Дагестане – почти ¾ общей площади под водой). В землях водного фонда этого региона не учтены даже многие участки относительно крупных рек и тем более малых, естественные озера и участки водохранилищ. Например, в Дагестане к категории земель сельскохозяйственного назначения отнесены лагунный водоем Большой Турали (кадастровый номер земельного участка 05:09:000043:1), часть озера Мектеб (кадастровый номер земельного участка

05:01:000191:5), расположенного в пойме левого берега реки Сулак, площадь которого в многоводные годы может достигать 25 кв.км при максимальной глубине 7 м [7]. При этом озеро Мектеб разделено на два земельных участка (что по законодательству не допускается даже в отношении прудов и обводненных карьеров) – на ранее упомянутый земельный участок в составе земель сельскохозяйственного назначения и второй участок (с кадастровым номером

05:01:000220:1), в состав которого включено также водохранилище Асаул, отнесённый к землям водного фонда и предназначенный для сохранения и восстановления популяций осетровых и частиковых видов рыб. Очевидно, что такое деление угрожает самому существованию водоема. Во многих случаях в отношении земель под водными объектами вообще не установлена никакая категория.

**Таблица 2.** Динамика показателей площади земель под водой в Северо-Кавказском федеральном округе, тыс.га  
**Table 2.** Dynamics of indicators of the area of land under water in the North Caucasus Federal District

	Земли водного фонда в 2001-2018 Water Fund lands in 2001-2018	Площадь земель под водой Area of land under water				
		2001	2006	2011	2016	2019
Северо-Кавказский федеральный округ The North Caucasus Federal District	107,0-107,3	384,0	383,5	383,3	383,6	383,6
в том числе: including:						
Республика Дагестан Republic of Dagestan	26,6	177,2	176,9	176,9	176,9	176,9
Республика Ингушетия Ingush Republic	0,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
Кабардино-Балкарская Республика Kabardino-Balkar Republic	2,6	15,3	15,3	15,4	15,5	15,5
Карачаево-Черкесская Республика Karachay-Cherkessia Republic	10,2	22,4	22,5	22,5	22,5	22,5
Республика Северная Осетия – Алания Republic Of North Ossetia-Alania	2,5	11,4	11,5	11,5	11,5	11,5
Чеченская Республика Chechnya Republic	8,7	29,1	28,3	28,3	28,5	28,5
Ставропольский край Stavropol region	55,6-55,9	126,9	127,2	127,0	127,0	127,0

В то же время земли водного фонда вопреки действующему земельному законодательству, наряду с землями, покрытыми поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, или занятыми гидротехническими сооружениями (ГТС) и иными сооружениями, расположенными на водных объектах, включают также и другие земли [8]. В частности, из земель водного фонда, как правило, не исключались площади, не занятые поверхностными водными объектами и ГТС, в том числе ранее учтенные в составе категории земель водного фонда земли водоохранных зон, земли полос отвода и зон охраны водозаборов, занятые различными угодьями, хотя согласно нормам действующего законодательства, такие земли не должны входить в состав земель водного фонда. В частности, допускается в качестве разрешенного использования земельных участков на землях водного фонда, не занятых водных объектов и ГТС, «Общее пользование водными объектами. Использование земельных участков, примыкающих к водным объектам», «Санаторная деятельность», «Обеспечение деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» и др. [9].

Доля земель водного фонда, не занятых поверхностными водными объектами и ГТС, существенно различается по регионам. Если в целом по Российской Федерации доля таких земель составляет около 2,5% земель водного фонда, то в Северо-Кавказском федеральном округе они достигают почти четверти земель водного фонда, в том числе в

Дагестане – 22,6%, в Северной Осетии – 28%, в Чеченской республике и Ставропольском крае – 26,4 и 26,1% соответственно. При этом в составе земель водного фонда остаются не только водоохранные зоны (там, где они установлены), но различные угодья, прямо не связанные с водными объектами и используемые для хозяйственных нужд, в первую очередь под сельскохозяйственными угодьями (пастбищами), под дорогами и застройками, что нарушает специальный режим земель водного фонда.

Неоднозначной остается и сохраняющаяся практика образования земельных участков на землях водного фонда, которое отменено действующими нормами Земельного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ). В частности, никогда не образовывались земельные участки под внутренними морскими водами и частями территориального моря (что вполне обоснованно и логично), а в отношении поверхностных вод суши земельные участки не образованы под акваториями водохранилищ ГЭС и других гидроузлов, которые используются преимущественно в энергетических целях в рамках водного законодательства. Например, в Республике Дагестан земельный участок не образован под водохранилищем площадью более 4 тыс.га знаменитой Чиркейской ГЭС [10].

В те же время на акваториях многих поверхностных водоемов, относящихся к землям водного фонда, земельные участки образованы, учтены в Едином государственном реестре недвижимости и

представлены конкретным организациям для различного использования, в том числе и для использования, соответствующего целям выделения земель водного фонда, что логично для обеспечения сохранности и рационального использования водных ресурсов, но противоречит современным нормам земельного законодательства. Например, в Республике Дагестан сохраняется учтенный земельный участок площадью всего около 41 га на землях водного фонда под озером Мочох (с разрешенным использованием «Для размещения водных объектов»), признанное памятником природы регионального значения [11]. Это, безусловно, способствует (в определенной степени) сохранению водного объекта.

Вместе с тем, как следует из научных публикаций по этому вопросу, при исследованиях существующие противоречия в отношении земель водного фонда зачастую просто игнорируются с рассмотрением старых, давно отмененных норм [12], либо косвенно оправдываются как несущественные. Например, допускается «чтобы обеспечить правовое единство воды и земли, законодатель не обязательно должен наращивать земельную составляющую в конструкции водного объекта» [13].

Даже судебные решения, связанные с использованием водных объектов и занятых ими площадей, оказываются неоднозначными и, как правило, исходят из наличия или отсутствия кадастрового учета земельного участка как земель водного фонда. При обзоре судебной практики отмечается, что «основным доказательством в таких делах является формальное отнесение спорного земельного участка к категории земель сельскохозяйственного назначения, даже если будет представлены данные наличия на нем водного объекта. Суды в таких случаях руководствуются сведениями государственного кадастра недвижимости, которые для них являются бесспорными, пока не доказано иное. В других же спорах по заявлениям природоохранных прокуроров, выступающих в защиту прав и законных интересов неограниченного круга лиц на благоприятную среду обитания, суды признают недействительными сделки по передаче в частную собственность земельных участков сельскохозяйственного назначения, по факту с находящимися на них водными объектами, как противоречащих нормам Водного и Земельного кодексов Российской Федерации и нарушающих права местного населения на пользование водными объектами» [14]. Однако анализ фактической структуры земель показал, что защита водных объектов в контексте земельных отношений в настоящее время носит крайне ограниченный характер, и преобладает практика использования (или даже прямого уничтожения) водных объектов, особенно мелких, в интересах хозяйственной деятельности.

В связи с этим следует обратить особое внимание, что при реформировании земельных отношений в рамках реализации Государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 г. № 297-р (в ред. от 28.08.2014 № 1652-р), направленной в том числе на исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории,

земли водного фонда вообще не предусматриваются. Разработанным в 2014 г. законопроектом № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» предлагалось отказаться от деления земель на категории и перейти к установлению 14 территориальных зон, для чего «по мнению разработчиков законопроекта, существуют как минимум две причины:

- необходимость ужесточить режим сохранности земель сельскохозяйственного назначения и защитить их от застройки, что категория земель не обеспечивает;

- сегодня деление земель на категории утратило смысл, так как основную роль для строительства объекта на тех или иных землях в действительности играют виды разрешенного использования» [15].

Утверждение об утрате смысла категорий земель совсем небесспорно, и категория безусловно защищает целевое назначение земель (хотя в силу нарушений законодательства не всегда успешно), а предложенные территориальные зоны игнорировали многие существующие категории (в том числе земли лесного и водного фонда, особо охраняемых территорий). В силу этих обстоятельств, а также по многим другим причинам исходный законопроект был отвергнут многими слоями общества, усматривающими в законопроекте попытку лоббирования заинтересованными структурами (и прежде всего инвестиционных компаний) снятия всяких ограничений в использовании земель.

В новый законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» добавлены природоохранные зоны, зоны историко-культурного назначения и зоны природных лечебных ресурсов, а также зоны лесного фонда, но зоны водного фонда по-прежнему отсутствуют. Более того, в новом законопроекте предлагается внесение дополнения в статью 5 Водного кодекса РФ, согласно которому реки и ручьи, ширина которых не превышает двух метров, являются составной частью земельного участка, по которому они протекают, и границы указанных водотоков не определяются и не устанавливаются. В случае вступления в силу такого дополнения практически все существующие несоответствия в области использования земель под водой утрачивают смысл и открывают безграничные возможности для любых действий в отношении водных объектов (вплоть до уничтожения малых рек), в том числе имеющих гидравлическую связь с крупными водными системами. Кроме того, при отсутствии границ водных объектов не будет и водоохранных зон, имеющих важнейшее значение для охраны поверхностных вод, что создает огромную угрозу экологической безопасности и в конечном счете нарушает конституционное право на благоприятную окружающую среду. Угрозы и риски, создаваемые этим законопроектом, не позволили его принять, но это не означает, что не будут вноситься другие законопроекты подобной направленности.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненный анализ использования и охраны поверхностных водных объектов суши в контексте земельных отношений показывает выраженную бессистемность установления фактического статуса большинства водных объектов на территории и распространенность несоответствий предусмотренным действующим законодательством нормам в отношении земель под водой в самостоятельную категорию «Земли водного фонда», обеспечивающей особый режим таких земель с учетом исключительной экологической и иной значимости водных объектов, состав которой на практике формируется произвольно и независимо от установленных критериев такого выделения. При этом устранение выявленных несоответствий не выполняется в течение десятилетий.

Рассматриваемые несоответствия характерны для всей страны, что обусловлено как противоречивостью самих норм в отношении формирования земель водного фонда и несогласованностью ведения водного реестра и кадастрового учета земель, а также технической сложностью кадастровых работ в отношении земель водного фонда, так и незаинтересованностью землепользователей и местных органов власти в переводе земель под поверхностными водными объектами в категорию земель водного фонда из-за ограничений, налагаемых законодательством на их использование.

Но наиболее характерны такие несоответствия для большинства регионов юга России, прежде всего в пределах Северо-Кавказского федерального округа. С одной стороны, поверхностные водные объекты остаются на землях других категорий (в наибольшей степени на землях сельскохозяйственного назначения), а с другой, - в земли водного фонда включаются различные угодья, не покрытые водой. Кроме того, при кадастровых работах в большинстве регионов юга России не учитываются водоохранные зоны, имеющие самостоятельное значение для защиты поверхностных водных объектов от деградации. При этом во многих случаях на выделенных землях водного фонда сохраняется практика образования земельных участков как важнейших и едва ли единственно значимых объектов земельных отношений, по устаревшим нормам ныне отмененного Водного кодекса РФ 1995 года, что, вероятно, обусловлено целесообразностью учета земель водного фонда в общем кадастровом учете земель для целей управления земельным фондом с учетом сохранения и ограничительного режима использования земель под водой.

Рассмотренные несоответствия и распространенная незаинтересованность в их устранении порождают устремления заинтересованных сторон инициировать такое изменение земельного и водного законодательства, при котором будут устранены всякие ограничения использования земель под водой с утратой самой категории земель водного фонда, что создает огромную угрозу экологической безопасности и предполагает более ответственное отношение к частным интересам в ущерб общественным интересам в области охраны водных объектов и в целом окружающей среды.

Для решения проблем защиты поверхностных водных объектов в контексте земельных отношений может быть предложено:

1. В случае перехода в области земельных отношений от категорий земель к территориальному зонированию - включение в перечень видов территориальных зон «зон водных объектов» и отражением в них всех водных объектов (водотоков независимо от размера и находящихся на них озер и водохранилищ), имеющих связь с другими поверхностными водными объектами.

2. Возможное законодательное восстановление утраченных норм об образовании на землях водного фонда (за исключением внутренних вод и территориального моря) земельных участков как важнейших объектов земельных отношений, связанных с оценкой и учетом земель на территории страны в целом и субъектов Российской Федерации, установлением прав собственности и иных прав на землю, гражданским оборотом земель, правил землепользования, подготовкой документов территориального планирования и др.

3. Законодательное закрепление понятия «пруды» (с учетом определения Верховного суда РФ и положений национального стандарта как небольшие искусственные изолированные водоёмы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами), которые не должны выводиться из гражданского оборота земель, на которых они расположены.

4. Разработка и реализация региональных программ по кадастровому учету существующих водных объектов и установлению их водоохранных зон. При этом для защиты экологически ценных поверхностных водных объектов перспективно максимальное расширение сети особо охраняемых природных территорий, особенно в случае законодательного отказа от деления земель на категории, с включением таких территорий в предлагаемые «природоохранные зоны».

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Исследование выполнено в рамках Государственного задания ФГБУН ИГ РАН № 0148- 2019-0007 (НИОКТР АААА-А19-119021990093-8) «Оценка физико-географических, гидрологических и биотических изменений окружающей среды и их последствий для создания основ устойчивого природопользования».

## ACKNOWLEDGMENT

The study was carried out within the framework of the State Task of the FSBI IG RAS No. 0148 - 2019-0007 (R & D АААА19-119021990093-8) "Assessment of physical, geographical, hydrological and biotic changes in the environment and their consequences for the creation of the foundations of sustainable nature management."

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Шебзухова Т.А., Вартумян А.А., Штапова И.С., Медяник Н.В., Жуковская Н.П. Современное состояние и проблемы развития водохозяйственной сферы в регионах юга России // Юг России: экология, развитие. 2017. Т. 12. N 1. С. 62-72. DOI: 10.18470/1992-1098-2017-1-62-72
2. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2019)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. N 2. 36 с.

3. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2018 году». М., 2019, 290 с.
4. Гасанов И.М. Картографическое обеспечение кадастровой оценки земель водного фонда и сельскохозяйственного назначения // Материалы международной научно-практической конференции «Наука сегодня: вызовы и решения», Вологда, 27 января, 2016. С. 192-193.
5. Сиваков Д.О. Актуальные вопросы правового режима земель водного фонда // Аграрное и земельное право. 2009. N 10(58). С. 90-92.
6. Региональный доклад о состоянии и использовании земель Ставропольского края в 2016 году. Ставрополь, 2017, 14 с.
7. Зеленский Н.И. Особенности распределения озёр восточного Предкавказья // Региональные географические исследования: сб. науч. тр. Краснодар: Изд-во Кубанского государственного университета, 2020. С. 103-108.
8. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году». М., Росреестр, 2018. 197 с.
9. Зорин А.В. Методологические аспекты определения кадастровой стоимости участков земель водного фонда // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономики и менеджмента в агропромышленном комплексе», Караваяев, 15 ноября, 2018. С. 141-145.
10. Магомаев Ф.М., Чипинов В.Г., Магомаев Р.Ф., Магомедов Б.Н. Современное состояние и перспективы развития аквакультуры на Чиркейском водохранилище Республики Дагестан // Юг России: экология, развитие. 2010. Т. 5. N 1. С. 114-120. DOI: 10.18470/1992-1098-2010-1-114-120
11. Джамирзоев Г.С., Букреев С.А., Атаев З.В., Идрисов И.А. Современное состояние, проблемы и перспективы развития сети региональных ООПТ в Республике Дагестан // Труды государственного природного заповедника Дагестанский. 2011. N 1. С. 6-41.
12. Люпатрин Д.П. Правовой режим земель водного фонда // Материалы XXI Международной научно-практической конференции «World science: problems and innovations», Пенза, 30 мая, 2018. С. 234-237.
13. Сиваков Д.О. Водный объект и водный фонд как правовые понятия // Lex Russica (Русский закон). 2016. N 6 (115). С. 91-102.
14. Пельвицкая Е.П. Защита экологических прав граждан при приватизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, занятых водными объектами // Водоочистка. Водоподготовка. Водоснабжение. 2014. N 3 (75). С. 8-9.
15. Аносов М. Зонирование вместо категорий: Правительство снова пытается поменять систему правового регулирования земли // ЭЖ-Юрист. 2018. N 44 (1045). URL: <https://www.eg-online.ru/article/384572/> (дата обращения 01.04.2020)
2. Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation (approved Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation 17.07.2019). Byulleten' Verkhovnogo Suda RF [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation]. 2020, no. 2, 36 p. (In Russian)
3. Gosudarstvennyi doklad «O sostoyanii i ispol'zovanii vodnykh resursov Rossiiskoi Federatsii v 2018 godu» [State report "On the state and use of water resources of the Russian Federation in 2018"]. Moscow, 2019, 290 p. (In Russian)
4. Gasanov I.M. Kartograficheskoe obespechenie kadaastrovoi otsenki zemel' vodnogo fonda i sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [Cartographic support of the cadastral assessment of lands of water Fund and agricultural purpose]. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Nauka segodnya: vyzovy i resheniya», Vologda, 27 yanvarya, 2016 [Proceedings of the International scientific and practical conference "Science today: challenges and solutions", Vologda, 27 January, 2016]. Vologda, 2016, pp. 192-193. (In Russian)
5. Sivakov D.O. Current issues of the legal regime of water Fund lands. Agrarnoe i zemel'noe pravo [Agrarian and land law]. 2009, no. 10(58), pp. 90-92. (In Russian)
6. Regional'nyi doklad o sostoyanii i ispol'zovanii zemel' Stavropol'skogo kraia v 2016 godu [Regional report on the state and use of land in the Stavropol territory in 2016]. Stavropol, 2017, 14 p. (In Russian)
7. Zelensky N.I. [Features of the distribution of lakes in the eastern Ciscaucasia]. In: Regional'nye geograficheskie issledovaniya [Regional Geographical Research]. 2020, pp. 103-108. (In Russian)
8. Gosudarstvennyi (natsional'nyi) doklad «O sostoyanii i ispol'zovanii zemel' v Ros-siiskoi Federatsii v 2017 godu» [State (national) report "on the state and use of land in the Russian Federation in 2017"]. Moscow, Rosreestr, 2018, 197 p. (In Russian)
9. Zorin A.V. Metodologicheskie aspekty opredeleniya kadaastrovoi stoimosti uchastkov zemel' vodnogo fonda [Methodological aspects of determining the cadastral value of land plots of the water Fund]. Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Aktual'nye voprosy ekonomiki i menedzhmenta v agropromyshlennom komplekse», Karavaevo, 15 noyabrya, 2018 [Materials of the all-Russian scientific and practical conference "Topical issues of Economics and management in the agro-industrial complex", Karavaevo, 15 November, 2018]. Karavaevo, 2018, pp. 141-145. (In Russian)
10. Magomaev F.M., Chipinov V.G., Magomaev R.F., Magomedov B.N. Development of aquaculture on Chirkeyske reservoir in the republic of Daghestan. South of Russia: ecology, development, 2010, no. 1, pp. 114-120. (In Russian) DOI: 10.18470/1992-1098-2010-1-114-120
11. Jamirzoev G.S., Bukreev S.A., Ataev Z.V., Idrisov I.A. [Current state, problems and prospects of development of the network of regional protected areas in the Republic of Daghestan]. In: Trudy gosudarstvennogo prirodnogo zapovednika Dagestanskii [Proceedings of the Dagestansky state nature reserve]. 2011, no. 1, pp. 6-41. (In Russian)
12. Lopatrin D.P. Pravovoi rezhim zemel' vodnogo fonda [The Legal regime of water Fund lands]. Materialy XXI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «World science: problems and innovations», Penza, 30 maya, 2018 [Proceedings of the XXI International scientific and practical conference "World science: problems and

## REFERENCES

1. Shebzukhova T.A., Vartumyan A.A., Shtapova I.S., Medyanik N.V., Zhukovskaya N.P. Current state and problems of development of the water management in the South of Russia. South of Russia: ecology, development, 2017, vol. 12, no. 1, pp. 62-72. (In Russian) DOI: 10.18470/1992-1098-2017-1-62-72

innovations", Penza, 30 May, 2018]. Penza, 2018, pp. 234-237. (In Russian)

13. Sivakov D.O. The water entity and water fund as legal concepts. *Lex Russica (Russkii zakon)* [Lex Russica (Russian law)]. 2016, no. 6 (115), pp. 91-102. (In Russian)

14. Pelvitskaya E.P. Protection of environmental rights of citizens in the privatization of land plots from agricultural land occupied by water bodies. *Vodoochistka*.

*Vodopodgotovka. Vodosnabzhenie* [Water purification. Water preparation. Water supply]. 2014, no. 3 (75), pp. 8-9. (In Russian)

15. Anosov M. [Zoning instead of categories: the Government is again trying to change the system of legal regulation of land]. *EZh-Yurist*, 2018, no. 44 (1045) (In Russian). URL: <https://www.eg-online.ru/article/384572/> (accessed 01.04.2020)

#### КРИТЕРИИ АВТОРСТВА

Юлия В. Бабина, Борис И. Кочуров проанализировали данные, написали рукопись. Оба автора в равной степени несут ответственность при обнаружении плагиата, самоплагиата или других неэтических проблем.

#### AUTHOR CONTRIBUTIONS

Yulia B. Babina and Boris I. Kochurov analysed the data and wrote the manuscript. Both authors are equally responsible for detecting plagiarism, self-plagiarism and other ethical transgressions

#### КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

#### NO CONFLICT OF INTEREST DECLARATION

The authors declare no conflict of interest.

#### ORCID

Юлия В. Бабина / Yulia B. Babina <https://orcid.org/0000-0002-8188-9651>  
Борис И. Кочуров / Boris I. Kochurov <https://orcid.org/0000-0002-8351-3658>