

А. В. Чернов¹, Т. В. Мороз¹✉

Эволюция правового регулирования береговых полос: с дореволюционного периода до наших дней

¹Сибирский государственный университет геосистем и технологий,
г. Новосибирск, Российская Федерация
e-mail: mtv1179@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены отношения, связанные с правовым режимом земельных участков, расположенных в границах береговой полосы водных объектов. Авторы анализируют дореволюционное, советское, постсоветское законодательство, которое ранее регулировало использование прибрежных территорий, а также рассматривают современные нормы водного законодательства, устанавливающие специальный режим хозяйственной деятельности в пределах водоохранной зоны. Выявлена проблема доступного информирования любых заинтересованных лиц о ширине береговой полосы водных объектов, а также о ее местоположении, с целью решения которой авторами предлагается разработка общедоступного реестра водных объектов, как части национальной системы пространственных данных.

Ключевые слова: эволюция правового регулирования, Водный кодекс, национальная система пространственных данных, береговая линия, береговая полоса водных объектов, прибрежная территория, водоохранная зона

A. V. Chernov¹, T. V. Moroz¹✉

Evolution of the legal regulation of coastal strips: from the pre-revolutionary period to the present day

¹Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation
e-mail: mtv1179@mail.ru

Abstract. The article considers the relations related to the legal regime of land plots located within the boundaries of the coastal strip of water bodies. The authors analyze pre-revolutionary, Soviet, and post-Soviet legislation that previously regulated the use of coastal territories, and also consider modern norms of water legislation that establish a special regime of economic activity within the water protection zone. The problem of accessible information to any interested parties about the width of the coastal strip of water bodies, as well as its location, has been identified, with the aim of solving which the authors propose the development of a publicly accessible register of water bodies as part of the national spatial data system.

Keywords: evolution of legal regulation, Water Code, national spatial data system, coastline, shoreline of water bodies, coastal territory, water protection zone

Введение

Правовой режим береговых полос водных объектов представляет собой один из ключевых элементов публичного экологического, водного и земельного права. Он служит инструментом обеспечения баланса между частными интересами собственников прибрежных земель и публичными интересами общества в

свободном доступе к водным ресурсам, их охране и рациональном использовании. Эволюция правового регулирования в этой сфере отражает изменение государственных приоритетов: от частноправового подхода к доминированию публично-правовых, экологических и социальных начал.

В России территория, прилегающая к водным объектам, походящая на бечевник, впервые упоминается в Соборном уложении 1649 года [1], в котором указано, что на владельцев прибрежного участка возложена обязанность предоставлять свободный проход и проезд для людей, занимающихся судоходством, а именно причаливать к берегу, выгружать груз.

Согласно Энциклопедическому словарю Брокгауза и Ефрона, понятие «бечевник» (встречалось также «Бичевник» и «Бечевая») происходит от слова «бечева» («бичева»), означающее веревку или канат, с помощью которого тянули судна. Само понятие означает «определенное пространство земли, отведенное по берегам рек и других водяных сообщений для бечевой тяги судов и плотов и для прочих надобностей судоходства» [2].

Право общественного пользования берегами устанавливалось и Сводом законов Российской империи [3]. Берега рассматривали как принадлежность («придасток») водных объектов. Закреплялось право любого лица, не только собственника земли, использовать берега судоходных рек для строго определенных целей: причал, ремонт и строительство судов, выгрузка товаров, тяга судов бечевой.

В соответствии с Уставом путей сообщения 1857 г. по берегам рек и других водоемов отводилось определенное пространство земли («бечевник») для бечевой тяги судов, плотов и прочих надобностей судоходства [4].

Бечевник определялся частью суши от уреза воды и до гребня суши, а также полоса земли шириной в 10 сажен далее от гребня. Эта ширина не менялась даже при намыве воды – бечевник передвигался вовнутрь настолько же, насколько его отмыло от берега. Если у реки берег пологий или затопляемый, то в бечевник входила только полоса шириной в 10 сажен от уреза средних меженных вод. При весеннем разливе люди, занимающиеся судоходством, имели право пользоваться проходами и проездами, находящимися вдоль разлива, как самим бечевником. Хозяин участка, прилегающего к судоходной реке или озеру, на пространстве сажен обязан допускать проход и проезд людям, занимающимся подъемом речных судов, позволять баркам и другим судам останавливаться у берегов, причаливать к ним и выгружать свои товары без всякой платы [5].

Заслуживают внимания также и положения Лесного устава, который вводил нормы, относящиеся с точки зрения нынешнего законодательства, к «водоохран-ным»: запрет распашки земли, запрет сплошной рубки леса у берега. Целью введения таких норм была защита водных путей от заиления и обмеления.

Так, распашка земли у берега вела к эрозии почвы и смыву плодородного слоя в реку, что вызывало заиление. Корни лесных деревьев укрепляли берега, предотвращая обрушение и размыв. Лес также регулировал сток воды, предотвращая резкие паводки и обмеление в засушливые периоды.

Стоит отметить, что регулирование водных ресурсов в Российской Империи носило не экологический, а утилитарно-хозяйственный характер. В первую очередь учитывались интересы судоходства (транспорт и торговля) и лесного хозяйства (сохранение ресурса и защита инфраструктуры).

При этом законодательство того времени характеризуется фрагментарностью, поскольку отсутствовал единый кодифицированный водный кодекс. Нормы были рассредоточены по Своду законов, Лесному уставу, Горному положению и местным актам.

Эта дореволюционная система, с ее пробелами и акцентом на государственный экономический интерес, во многом повлияла на последующее водное законодательство уже в советский период, где утилитарный подход лишь усилился в рамках индустриализации.

Основополагающий принцип отмены частной собственности на землю, закрепленный еще в первых декретах Советской власти (Декрет о земле 1917 г.) можно отнести к фундаментальному преобразованию всей философии отношения к природным ресурсам, вытекавшему из марксистско-ленинской идеологии.

Земля, недра, воды, леса были объявлены исключительной собственностью государства, то есть общенародным достоянием. Однако на деле «общенародность» означала полный и безусловный контроль со стороны государственного аппарата.

Индивидуальные интересы гражданина или даже отдельного предприятия были подчинены интересам государства, отвечающим и интересам общества. Это порождало концепцию «общего», которая на практике часто превращалась в «ничье».

Регулирование носило не разрешительный, а запретительно-предписывающий характер. Все вопросы использования земли и воды определялись не рыночными механизмами, а государственными планами (пятилетками). Водные объекты рассматривались прежде всего, как ресурс для народного хозяйства: энергетики, промышленности, сельского хозяйства, транспорта.

Водный кодекс РСФСР, утвержденный Верховным Советом РСФСР 30.06.1972 (далее – Водный кодекс РСФСР), в соответствии с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР, устанавливал, что воды являются государственной собственностью - общим достоянием всего советского народа и предоставляются только в пользование.

Статьей 4 указанного кодекса было установлено, что все воды (водные объекты) в РСФСР входят в состав единого государственного водного фонда, который включает реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и прудов, подземные воды и ледники, внутренние моря и другие внутренние морские воды СССР, территориальные воды (территориальное море) СССР.

При этом, кодекс не имел упоминаний ни о бечевнике, ни о береговой полосе водного объекта, а лишь содержал нормы, регламентирующие защиту вод (водных объектов) посредством установления и использования водоохранных зон (полос).

С принятием первого Водного кодекса Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ (далее – Водный кодекс РФ 1995 года) в законодательстве появился юридический термин «бечевник» - полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования, которая предназначена для общего пользования. Каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе рыболовства и причаливания плавательных средств. Ширина бечевника не может превышать 20 метров [6].

Однако стоит отметить, что четкого законодательного запрета на приватизацию бечевника Водный кодекс РФ 1995 года не содержал, а также не устанавливал запрета на строительство в 20-ти метровой водоохранной зоне.

Исходя из содержания ст. 12 Водного кодекса РФ 1995 года допускалось примыкание находящихся в собственности земельных участков к поверхностным водным объектам. Положениями ст. 112 Водного кодекса РФ 1995 года (в редакции 16 ноября 1995 года), допускалось предоставление земельных участков в водоохраных зонах водных объектов гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном земельным законодательством РФ, по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 17 марта 1989 года N 91 «Об утверждении положения о водоохраных зонах» предоставление земельных участков, в том числе и под индивидуальное жилищное строительство, в водоохраных зонах и прибрежной полосе также не запрещалось.

Распад СССР и начало земельной реформы привели к ослаблению публичного контроля. Массовая приватизация земель, включая прибрежные, привела к многочисленным конфликтам. Собственники часто огораживали участки, самовольно «прихватывая» часть прибрежной территории и перекрывая доступ к воде, что противоречило закону, но слабо контролировалось.

Этот период характеризуется как время кризиса правового регулирования, когда формальные нормы вступали в противоречие с новыми экономическими реалиями и стремлением к закреплению прав на привлекательные береговые территории.

Действующий Водный кодекс Российской Федерации от 2006 года (далее – Водный кодекс РФ) стал результатом поиска компромисса между публичными и частными интересами. Законодательно закреплены термины «береговая линия» и «береговая полоса».

Согласно пункту 10 Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.04.2016 №377, под береговой линией понимается граница водного объекта (пруда, водохранилища), которая определяется по нормальному подпорному уровню воды.

Нормальный подпорный уровень (НПУ) – это максимальный проектный уровень воды в водохранилище, который разрешено поддерживать в нормальных эксплуатационных условиях в течение длительного времени (обычно весь

многоводный сезон). Можно представить это как «верхнюю целевую отметку» водохранилища при его штатной работе. НПУ – величина постоянная для каждого водохранилища, зафиксированная в проектной документации.

Более простыми словами НПУ – это уровень, до которого водохранилище наполняется в период половодья или паводков, чтобы накопить воду для использования в засушливый период (для выработки электроэнергии, водоснабжения, орошения и т.д.).

При этом, важно понимать, что НПУ – это не просто техническая отметка, а результат сложного инженерно-экономического и социально-экологического расчета, который определяет судьбу всего водохранилища и прилегающих территорий на десятки лет вперед. Это ключевая юридическая отметка, которая фиксирует положение береговой линии водохранилища для целей законодательства. От нее напрямую зависит расположение и размер береговой полосы общего пользования – важнейшей публичной территории, гарантирующей гражданам свободный доступ к воде.

Согласно части 6 статьи 6 Водного Кодекса Российской Федерации под береговой полосой понимается полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования, которая предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования дифференцирована в зависимости от вида водного объекта (рисунок 1):

Для рек и ручьев протяженностью до 10 км – 5 метров.

Для рек и ручьев протяженностью более 10 км – 10 метров.

Для озер, морей и водохранилищ – 20 метров.

Для каналов – ширина устанавливается в соответствии с полосами отводов.



Рис. 1. Ширина береговой полосы

В Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) вносятся сведения о береговых линиях, в частности тип и наименование поверхностного водного

объекта, описание местоположения береговой линии (ч. 5 ст.10 Федерального закона от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Водный кодекс РФ ввел более сложную систему зонирования, установил, что береговая полоса является частью более широкой водоохранной зоны, в пределах которой устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности, а внутри нее – прибрежная защитная полоса, где режим более строгий (рисунки 2). Это позволило юридически отделить зону публичного доступа (береговую полосу) от зоны экологических ограничений (водоохранную зону).

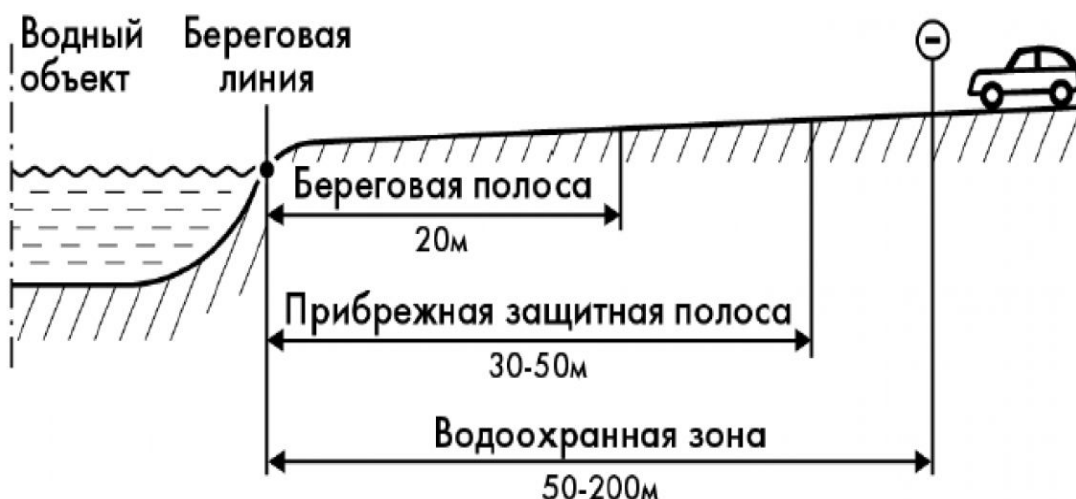


Рис. 2. Система зонирования в соответствии с Водным кодексом РФ

Вместе с тем, действующее водное, земельное законодательство не разрешает проблему доступного информирования любых заинтересованных лиц о ширине береговой полосы водных объектов, а также о ее местоположении, поскольку такие сведения не подлежат внесению в публичные реестры, такие как Единый государственный реестр недвижимости, Государственный водный реестр, Национальную систему пространственных данных и т.д.

С целью решения указанной проблемы, авторами предлагается разработать общедоступный реестр водных объектов, как часть национальной системы пространственных данных (например, в виде подключаемого слоя к публичной кадастровой карте НСПД), который позволит оперативно выявлять возможные наложения границ береговой линии/полосы на сведения ЕГРН о принадлежащих гражданам земельным участкам и выполнять кадастровые работы по исправлению реестровых ошибок в досудебном порядке;

Кроме того, авторы считают целесообразным разработать методику наполнения ЕГРН сведениями о береговых линиях водных объектов, с дополнением описания характеристик в формате 4D (под четвертым измерением понимается время), что соответствует передовому международному опыту.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Соборное уложение 1649 г. Гл. 10, стр. 196 (приводится по: Тихомиров М.Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. М. : Изд-во Моск. Ун-та, 1961);
2. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: Том IIIА (6). Бергер — Бисы. — СПб: Семеновская Типолитография (И. А. Ефрона), 1891 г. — 478 с.;
3. Свод законов Российской империи [Текст] : [издание 1876-1917гг.]. Устав путей сообщения. — Санкт-Петербург, 1906.-84с.
4. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. СПб., 1902;
5. Святая Русь. Большая энциклопедия Русского народа. Русское хозяйство. — М.: Институт русской цивилизации, 2006. — 944 с.;
6. «Водный кодекс Российской Федерации» от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ // «Собрание Законодательства РФ», 20.11.1995, № 47, ст. 4471;
7. "Водный кодекс Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.11.2025).

© А. В. Чернов, Т. В. Мороз, 2026