

существующей заповедной зоне. Планируется изменение правового статуса этой территории в целях снятия препятствий для дорожного строительства.

В статье 95 Земельного Кодекса РФ. указано, что в пределах земель ООПТ изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Прямые законодательные запреты не стали препятствием при получении права на проведение олимпийских игр в Сочи и начала строительных работ на территории Сочинского национального парка. Но строительство капитальных спортивных сооружений и комплексов, а также обслуживающей их инфраструктуры не предусмотрено целями и задачами Сочинского национального парка и в значительной мере противоречит им. Поэтому подготовлен список из 19-ти законов, в пять из которых необходимо внести изменения, а остальные принять как новые правовые акты. В первую очередь, эти изменения направлены на урегулирование вопросов изъятия земельных участков, из состава Сочинского национального парка на которых планируется строительство спортивных объектов.

Позиции «зеленых» организаций сошлись в требованиях о том, что олимпийские объекты не должны строиться в охранной зоне Кавказского заповедника, являющегося ядром объекта Всемирного природного наследия «Западный Кавказ». По их мнению, олимпийская инфраструктура должна быть размещена как можно компактнее вблизи поселка Красная поляна, на территориях затронутыми хозяйственной деятельностью и имеющих более низкую природоохранную ценность. По мнению экспертов Гринпис, последнее распоряжение Правительства РФ. № 81-р выпущено с целью обосновать застройку бывшей заповедной зоны парка элитными базами отдыха.

Происходящее в Красной поляне является примером того, что скоро будет происходить на всей обширной территории олимпийского строительства. Огромные по площади вырубки девственных лесов, полное преобразование естественных ландшафтов, уничтожение местообитаний редких и охраняемых видов растений и животных, нарушения гидрологического режима рек и ручьев, активизация в результате строительства опасных экзогенных процессов (оползни, сели, лавины) – неполный перечень последствий нарушений природоохранительного законодательства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 го-да в городе Сочи от 01.12.2007, № 310-ФЗ;

2.ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города сочи как горноклиматического курорта» от 30 октября 2007г. №238-ФЗ;

3. ФЗ. от «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» 21.07.1997 № 122-ФЗ;

4.ФЗ «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ;

5.ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ от 10.05.2007;

6. Градостроительного Кодекса 24 декабря 2004г. 04.12.2007;

7.Земельный кодекс РФ от 21 октября 2001г от 08.11.2007г;

8.Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994г. от 01.01.2008г;

9. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 года с изм. от 6 декабря 2007.

#### НОВЫЙ ПОДХОД К УРЕГУЛИРОВАНИЮ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Кудактин А.Н., Пузанов А.В., Пузанова Ю.В.

*Институт экологии горных территорий*

*КБНЦ РАН,*

*Сочи, Россия*

*Российский Государственный Университет*

*Туризма и Сервиса,*

*Москва, Россия*

В настоящее время проблема вмешательства частных интересов в особо охраняемые природные территории приобрела угрожающие масштабы, сводя на «нет», и без того, труднореализуемые правовые нормы, отражающие государственные интересы в этой области. Нельзя не согласиться с мнением некоторых юристов, называющих сложившуюся ситуацию «правовым тупиком, в котором оказалась борьба за место у воды» (1). Особое место в обрисованной проблеме занимает прибрежная береговая полоса, отождествляемая с пляжем.

С момента введения в действие постановления Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 «Об утверждении положения о водоохраных зонах и их прибрежных защитных полосах» практически ни одно бассейно-водное управление или орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации не выполнили поставленные перед ними задачи по подготовке и утверждению проектов водоохраных зон хотя бы в пределах какого-либо одного кадастрового округа, не говоря уже обо всей территории страны.

В России 150 миллионов километров береговой линии водных объектов, вокруг которых в соответствии с существующим законодательством

(2) необходимо установить 150 миллионов км водоохранных зон шириной от 50 до 500 м и соответствующее число водоохранных знаков. Задача трудноосуществима на местности и требует огромных экономических, трудовых и временных затрат, хотя бы на этапе изготовления, установки водоохранных знаков и обеспечения их сохранности, не говоря уже о выполнении других работ.

В этой связи, появилась необходимость выделения специализированных самостоятельных кадастровых районов, которые в зависимости от принадлежности к особо охраняемым природным территориям будут образовывать различные (например, морские, речные, лесные, горные, болотные, степные, ледниковые и иные) природные кадастровые районы, представляющие особую ценность для государства и с особым режимом использования.

Это позволит минимизировать затраты государства на реализацию мер по защите наиболее значимых природных территорий от вмешательства частных интересов в установленный режим использования данных объектов. Тем более что координаты многих природных объектов полностью или частично уже имеются в банке данных Государственного земельного кадастра.

Рассмотрим это положение на примере образования кадастровых районов, состоящих из земель водного фонда, включая земли водоохранных зон. Согласно Российскому законодательству к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами или занятые гидротехническими и иными сооружениями, сосредоточенными в водных объектах.

В частности, можно предложить законодателью такое понятие, как «*Акваториальный кадастровый район*», которое, на наш взгляд, будет наиболее удачно отображать суть данного мнения. Количество же акваториальных кадастровых районов (включая ледники) должно соответствовать количеству водных объектов Государственного Реестра водных объектов Российской Федерации.

Действующее законодательство Российской Федерации не исключает возможности такого решения данного вопроса. Акватория внутренних вод и территориального моря может образовывать самостоятельные кадастровые районы в пределах кадастрового округа (2). На сегодняшний день эта норма носит лишь теоретический (практика применения отсутствует), а также диспозитивный характер. Хотя было бы целесообразнее закрепить ее, как императивную норму на всей территории страны без исключений.

Однако здесь можно столкнуться с некоторыми вопросами. Например, порядком и методикой определения границ между кадастровым районом, включающим территорию административно-

территориальной единицы субъекта Российской Федерации, и акваториальным кадастровым районом, как самостоятельной правовой единицы, так как вновь образованные границы будут напрямую затрагивать права собственников и их полномочия в отношении распоряжения и использования земель и объектов недвижимости, исторически оказавшихся во вновь образованных акваториальных кадастровых районах. С одной стороны, публичные интересы государства и особый правовой статус на водные объекты, за исключением некоторых водных объектов (2), т.е. исключительное право собственности Российской Федерации. С другой стороны, частные интересы других субъектов правоотношений (т.е. право собственности субъектов РФ, в том числе муниципальных образований, физических, юридических лиц на земли, граничащие с водными объектами).

Границей водного объекта является береговая линия, которая для моря определяется по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды, по линии максимального отлива (1). Это, так называемая, линия уреза воды, которая, вследствие непрерывного изменения высоты водной поверхности, представляет собой более или менее широкую полосу (1).

Это означает, что границы водного объекта, равно, как и границы земель, прилегающих к водному объекту, постоянно находятся в динамике, то в сторону увеличения площади земли, то ее уменьшения. Предугадать, что «скажет» нам природа завтра невозможно. Вместе с тем, основываясь на имеющихся многолетних наблюдениях и научных данных (3) среднегодового уреза воды можно научно обосновать и законодательно установить необходимые минимальные и (или) максимальные размеры границы водного объекта, а именно, полосы земли, неразрывно связанной и неотделимой от водного объекта, в силу его естественных природных характеристик.

Например, анализ изменений ширины полосы пляжей на Черноморском побережье в районе г. Сочи за период с 1956 по 1999 годы показал динамику линии уреза воды на разных участках до 40 м. При этом, следует отметить, что, начиная с 1973 –го по 1985 год, велись интенсивные работы по расширению полосы пляжей за счет отсыпки породы, срезки косогоров и др. (4). Не исключается тенденция к дальнейшему возрастанию этих показателей, особенно, учитывая, что на сегодняшний день практически отсутствуют должные научные изыскания, технические мероприятия, экономическая основа для разработки и внедрения единой концепции развития побережья. Проблема усугубляется слабыми правовыми позициями государства, недостаточностью механизмов реализации имеющейся правовой базы, несоординиро-

ванностью действий органов исполнительной власти, низкое правосознание граждан в вопросах глобального понимания проблемы сохранения природных ресурсов, как жизненно-важного приоритета над временными выгодами и прочими интересами.

Исходя из вышеизложенного, ширина береговой линии (линии уреза воды), в частности, для Черного моря должна составлять не менее 50м. Эти земли необходимо включить в состав земель водного фонда, которые не подлежат межеванию и на которых не осуществляется формирование земельных участков. (1).

Законодатель выделяет также понятие «береговой полосы» - полосы земли шириной 20м вдоль береговой линии водного объекта, предназначенной для общего пользования» (2), подразумеваемая смысл отношений публичного сервитута. Отсчет ширины береговой полосы следует производить от наружной стороны береговой линии, т.е. 50м в сторону берега от кромки воды плюс 20м, итого 70м, которые и составят берег водного объекта. Понятие «береговая полоса» и «береговая линия или линия уреза» не должны отождествляться, так как они имеют разное правовое морфологическое и функциональное значение. Хотя, учитывая современную мировую практику, тенденцию к повышению культурно-социального уровня жизни, высокую антропогенную нагрузку и прогнозируемое ее дальнейшее повышение на некоторые водные объекты и их части (например, в свете предстоящей Олимпиады 2014 года), ширину береговой линии необходимо пересмотреть в сторону ее увеличения.

Особо следует отметить значение берегозащитных гидротехнических сооружений (БГТС), созданных с целью обеспечения защиты берегов и сохранения существующих рекреационных зон, что в свою очередь обеспечивает относительную стабильность интересов общества. До настоящего времени самостоятельный правовой статус БГТС в Российском законодательстве не закреплен, кроме упоминания в связи с определением статуса земель водного фонда (1). Понятие «берегозащитное или берегоукрепительное сооружение» представляет собой гидротехническое сооружение для защиты берега от размыва и разрушения (2).

Существует много видов БГТС - это волноотбойные стены, откосные сооружения, молы, волноломы, волногасящие пляжи и бермы, буны и т.д. Научно доказано, что эффективная защита земной поверхности от размыва, а также сохранение самих БГТС, как стратегического объекта недвижимости от разрушения, обеспечивается лишь при наличии между БГТС и линией уреза воды, берега (волногасящего пляжа) шириной не менее 20м (8, 9, 10). Это подтверждает правильность

отнесения земель, занятых под БГТС к землям водного фонда (1). Однако для сохранения берега, способного полноценно выполнять защитные и рекреационные функции, следует постоянно и своевременно производить искусственную отсыпку межбунных отсеков инертным материалом, ремонт существующих и строительство новых, современных пляжеудерживающих сооружений, таких как оградительные сооружения островного типа, яхтовые гавани и т.п. Все это порождает необходимость законодательного закрепления таких понятий, как «берег», «пляж» и их размеров.

«Берег»- узкая полоса суши в зоне сопряжения водной поверхности с прилегающими склонами земной поверхности, находящаяся под непрерывным и непосредственным воздействием воды. Характерным элементом нарастающего за счет наносов берега является естественный пляж (2). Пляж, как естественный, так и искусственный, в первую очередь является элементом защиты прибрежных земель, то есть по сути БГТС, а во вторую очередь выполняет рекреационные и другие функции. Следовательно, берег, пляж, БГТС также следует рассматривать, как неотъемлемые части водного объекта.

Кроме того, учитывая, законодательно закрепленную, особую значимость водных объектов и прилегающих к ним земель, как объектов с особым охраняемым режимом, т.е. водные объекты окружены водоохраняемыми зонами, в состав которых входят санитарно-охраняемые зоны (5), (6), (7), которые, благодаря своему особому правовому статусу и ограниченной оборотоспособности, должны выполнять определенные водоохраняющие функции водных объектов, становится ясно, что эти земли также должны принадлежать водному объекту, так как функционально неразрывно связаны с таковым.

Из вышеизложенного следует логический вывод: водный объект, как таковой, включает в себя часть земель и объектов, расположенных на этих землях. Поэтому целесообразнее будет рассматривать понятие «водный объект», не только как «природный или искусственный водоем, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеются признаки водного режима, т.е. изменения во времени уровней, расхода и объема воды» (7), но и как единый природный и искусственный гидрокомплекс, обладающий признаками водного режима (2) и включающий в себя бассейн, водный покров, береговую линию (урез воды), естественные и искусственные берегозащитные гидротехнические сооружения, волногасящие пляжи, берег, береговую полосу, санитарноохраняемую и водоохраняемую зоны.

Земли акваториального кадастрового района должны относиться к землям водного фонда,

иметь особый правовой статус и делиться на акваториальные кадастровые кварталы. В акваториальных кадастровых кварталах должны формироваться акваториальные кадастровые участки, с особым режимом предоставления их в аренду, установления их минимальных и максимальных размеров, с регламентацией особого режима использования и их застройки, а также с возможностью выкупа для государственных нужд ранее возведенных построек, сноса самовольных строений, запрета предоставления земельных участков и объектов недвижимости в границах акваториального кадастрового района в собственность физических, юридических лиц и иных субъектов права, а также территориального планирования и ландшафтного районирования в рамках единой ультрасовременной архитектурно-строительной концепции развития побережья.

Делению на акваториальные кварталы и акваториальные участки должна подвергаться и часть используемой акватории, границами которых перекидываются линии уреза воды, например, могут служить, в частности, для Черного моря, такие БГТС, как буны. Границы же в пределах водной поверхности, вдоль береговой линии можно устанавливать путем определения поворотных точек в местной системе координат картографически, а в самой акватории с помощью специальных водных знаков (буев), которые будут соответствовать поворотным точкам, условная линия между которыми будет являться водной границей акваториального участка (в т.ч. и квартала). Такой участок, по сути, станет сформированным объектом недвижимости, имеющим свой индивидуальный кадастровый номер, а следовательно, самостоятельным объектом гражданско-правовых отношений.

На акваториальных кадастровых участках смогут располагаться различные объекты, такие как портовые сооружения, системы орошения, объекты энергетики, рекреационные объекты социально-общественного назначения, например, дендрологические парки, набережные, пешеходные тропы, пляжи искусственные и естественные со своей мобильной инфраструктурой (объекты общественного питания, торговли, медицинские пункты, спасательные станции, санитарно-гигиенические точки, бассейны, аквапарки, аэрации открытого типа), гидротехнические защитные сооружения (волногасящие пляжи, искусственные острова и т.д.), а также капитальные технологические подъездные пути, автостоянки подземного типа и т.п. в соответствии с отечественными и международными стандартами (8).

Урегулирование правового статуса водных объектов и кадастровое деление земель водного фонда позволит решить многие проблемы, существующие на сегодняшний день. 1. Обеспечит

право свободного доступа к водному объекту общего пользования и использование его для личных и бытовых нужд каждого гражданина. 2. Отодвинет границы застройки. 3. Остановит несанкционированную застройку. 4. Сократит вдоль береговой полосы на ширину водоохранной зоны земли поселений. 4. Выведет береговую полосу в исключительное право федерального ведения. 5. Де-факто, обеспечит охраняемый режим водных объектов и возможность оформления федерального недвижимого имущества в органах юстиции в рамках единого кадастрового района. 6. Исключит возможность легализации незаконно построенных объектов недвижимости и отмежеванных ранее земельных участков на правах собственности и аренды.

Государство сможет реально защитить свои интересы в отношении особо охраняемых природных территорий.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. ФЗ. «Земельный Кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136 (в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 03.10.2004 № 123-ФЗ, от 21.12.2004 № 172-ФЗ, от 29.12.2004 № 189-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ, от 21.07.2005 № 111-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 31.12.2005 № 206-ФЗ, от 17.04.2006 № 53-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 30.06.2006 № 92-ФЗ, от 30.06.2006 № 93-ФЗ, от 27.07.2006 № 154-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 04.12.2006 № 204-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 29.12.2006 № 260-ФЗ, от 29.12.2006 № 261-ФЗ, от 28.02.2007 № 21-ФЗ) ст.102 п.1.
2. ФЗ. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ) ст.6 п.2.
3. ФЗ « Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33
4. ФЗ « О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52 (ред. Федеральных законов от 30.12.2001 № 196-ФЗ, от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 09.05.2005 № 45-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 30.12.2006 № 266-ФЗ)
5. Постановление Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 « Об утверждении положения о водоохраных зонах и их прибрежных защитных полосах»
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.09.2000 № 660 «Об утверждении правил кадастрового деления территории Российской Федерации и правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам» (п.п. 6,4,5,)
7. Приказ Федерального агентства по туризму от 05.09.2006 № 119 « Об утверждении системы классификации пляжей».

8. Чеботарев А.И. « Гидрологический словарь», Ленинград, 1978

9. Архивные материалы инженерно - геологической базы Северо- Кавказской железной дороги, «Специализированного центра гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды Черного и Азовско-

го морей», ФГУП « УБПР г. Сочи, НИЦ « Морские берега»

10. Кофф Г.Л. и др., Методы оценки состояния и инвентаризации берегозащитных сооружений и морских пляжей» М,2003.

### *Исторические науки*

#### **«ДОГОНЯЮЩИЕ» РЕФОРМЫ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Крайнов Г.Н.  
БирГСПА,  
Россия

Для понимания природы и механизма догоняющих реформ в России необходимо обратиться к самым истокам – влиянию на формирование славянских, русских племен восточных, тюркских племен (скифов, сарматов, кочевых племен). В период формирования Древнерусского государства усилилось влияние Византии. Фактором постепенного отхода Руси от Запада стало принятие христианства в православном варианте, начало противостояния католической и православной церквей. Радикальные изменения произошли в период золотоордынского ига, когда в течение 240 лет русские земли в своем развитии все больше отторгались от Запада и вовлекались в сторону деспотического, восточного направления. Московское царство переняло восточный, азиатский стиль взаимоотношения деспотической власти и традиционного общества. Всесилие власти, бесправие общества, подданных, отсутствие частной собственности и свободы человека привело к тому, что российское общество лишилось внутренней энергии саморазвития, стимулов к этому, заинтересованности и все импульсы преобразований стали исходить «сверху». Власть, чтобы не нарушить сложившуюся систему, сохранить свою самодержавную незыблемость, боялась радикальных, завершённых реформ и проводила преобразования выборочно, под давлением, прежде всего, внешних факторов (угрозы агрессии, превращения в колонию и др.). Решив проблему внешнего фактора и достигнув определенного мирового статуса страны, власть успокаивалась, видела в дальнейших реформах угрозу своей незыблемости и традиционному обществу и отказывалась от дальнейших преобразований или переходила к контрреформам.

Можно заметить, что с XVII в. Россия в своем развитии стала явно отставать от вступающих на путь капитализма европейских стран. Это стало осознавать еще правительство Б.Морозова при Алексее Михайловиче. Известный историк

С.М. Соловьев стремление России встать вровень с Европой видел в попытках Ивана Грозного выйти к Балтийскому морю в ходе Ливонской войны. Идею догоняющего развития России С.М. Соловьев высказал в 1872 г. в своих «Публичных чтениях о Петре Великом» и комментариях к ним: «Русский народ не отстал по своему развитию от других европейских народов, а только запоздал на два века, благодаря тем неблагоприятным условиям, которые окружали его со всех сторон до самого Петра»<sup>1</sup>. Как западник, Соловьев считал, что Россия принадлежит к единой христианской цивилизации, а потому запоздание с переходом в пору «зрелости» не отменяло, несмотря на все различия исторических путей развития, общности судеб России и Европы.

В.О. Ключевский развил идеи Соловьева и сосредоточил свое внимание на сравнительном анализе общего и особенного в историческом развитии Европы и России. Он начал осознавать особый характер движения отставшей страны за развитыми. «Закон жизни отсталых государств или народов среди опередивших: нужда реформ назревает раньше, чем народ созреет для реформы, - писал он в дневнике в 1911 г. - Необходимость ускоренного движения вдогонку ведет к перениманию чужого наскоро»<sup>2</sup>.

**Главная черта догоняющего развития** – формирование и насаждение «сверху» современных и передовых политических, экономических, духовных структур не в результате естественного, эволюционного, автохтонного саморазвития общества, а под воздействием на него опыта, отношений, экономики и культуры более развитых стран. Новые формы отношений не стыковывались с господствующим укладом жизни населения, со всем массивом традиций и привычек народа, так как не были подготовлены внутренним развитием; их создавали в ответ на сдвиги в капиталистических метрополиях, и прежде всего в Европе. Государство широко пользовалось неэкономическими, насильственными мерами и вестернизация всегда шла в России болезненно, сопровождаясь дезинтеграцией и ломкой старого.

Интерес вызывает циклически-волновой подход к рассмотрению реформ и модернизации

<sup>1</sup> Соловьев С.М. Сочинения. Кн.17.- М., 1995.- С.18-19.

<sup>2</sup> Ключевский В.О. Дневники. Афоризмы и мысли об истории.- М., 1968.- С.316.