

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРЕДЕЛАХ ЛЕСОВ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В ВОДООХРАННЫХ ЗОНАХ

В статье рассматривается история возникновения и трансформации режима водоохраных зон в отечественном законодательстве. Проводится анализ вносимых изменений в законодательство о лесе, ограничивающих пользование недрами в пределах лесов, расположенных в водоохраных зонах, а также раскрывается понятие водоохраных зон, прибрежных защитных полос различных водных объектов и их ширина. Автор приходит к выводу о том, что запретительный путь хозяйственной деятельности в границах лесов, расположенных в водоохранной зоне, в частности на территории Сибири, был тупиковым, а найденный выход из сложившейся ситуации является примером грамотного смягчения природоохранного режима и первым шагом к началу разработки режима осуществления хозяйственной деятельности (в том числе недропользования) в пределах особо чувствительных к антропогенным нагрузкам территориях.

Ключевые слова: водоохранная зона; лес; недропользование; правовой режим.

S. S. Skibin

I. M. Gubkin Russian State University of Oil and Gas

## THE LEGAL REGIME OF SUBSOIL USE WITHIN THE FORESTS LOCATED IN WATER PROTECTION ZONES

This article considers the history of emergence and transformation of the regime for water protection zones in the Russian legislation. It makes an analysis of the changes introduced into the Forest Legislation that restricts the use of subsurface resources within the forests located in water protection zones, as well as reveals the concept of the water protection zones, of protected shoreline belts of various water bodies and their belt width. The author comes to the conclusion that a prohibitive way of economic activities within the limits of forests located in water protection zones, in particular on the territory of Siberia, was a dead end, and the way out found for this situation is an example of a competent mitigation of the environmental regime and the first step to start developing the regime of carrying economic activities (including subsoil use) within the territories particularly sensitive to anthropogenic pressures.

Keywords: water protection zone; forest; subsoil use; legal regime.

На сегодняшний день богатая запасами территория Сибири является наиболее перспективной для геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых — «более 70 % российской нефти и 90 % газа добывается на территории Западной Сибири» [4]. Стоит отметить, что большая часть данного региона покрыта тайгой, окруженной болотами, озерами, реками, ручьями и т. п. В связи с этим, осуществление недропользования на этой территории ограничивается водным и лесным законодательством, в частности нормами, регулирующими режим лесов, расположенных в водоохраных зонах.

Впервые понятие водоохраных зон (полос) было предусмотрено ст. 91 Водного кодекса РСФСР от 30 июня 1972 г.<sup>1</sup> Содержание каких-либо ограниче-

<sup>1</sup> Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 183.

ний в отношении данных зон не предусматривалось. В соответствии со ст. 99 указанного кодекса устанавливались водоохранные зоны лесов. Водным кодексом РФ от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ<sup>1</sup> были разграничены понятия водоохранных зон и прибрежных защитных зон [3].

Введенный в действие 1 января 2007 г. Водный кодекс РФ (ВК РФ) от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>2</sup> существенно изменил правовой режим водоохранных зон: эти зоны были исключены из состава земель водного фонда. В соответствии с ВК РФ водоохранные зоны могут быть установлены на землях любой другой категории при условии, что такие земли примыкают к водному объекту [2].

В соответствии с ч. 1 ст. 65 ВК РФ водоохранными зонами являются «территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира»<sup>3</sup>.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

- до 10 км — в размере 50 м;
- от 10 до 50 км — в размере 100 м;
- от 50 км и более — в размере 200 м.

Границы водоохранных зон, а также входящие в них защитные прибрежные полосы «подлежат кадастровому учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» [Там же].

В соответствии с ч. 7 ст. 65 ВК РФ и в связи с особым значением оз. Байкал как объекта Всемирного наследия, его правовой режим и статус регулируется Федеральным законом «Об охране озера Байкал»<sup>4</sup> от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ и принятыми в его исполнение нормативными правовыми актами. Согласно ч. 1 ст. 2 указанного Федерального закона в Байкальскую природную территорию (БПТ) включается оз. Байкал, его водоохранная зона, водосборная площадь в пределах территории РФ, особо охраняемые природные территории, а также территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от него [3]. Однако названный законодательный акт не содержит положений, позволяющих установить ширину водоохранной зоны [1]. Перечень режимных ограничений в центральной экологической зоне БПТ утвержден Постановлением Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» от 30 августа 2001 г. № 643<sup>5</sup>. Следуя данным ограничениям, в пределах водоохранной зоны оз. Байкал запрещается добыча полезных ископаемых кроме добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также проведения дноуглубительных работ.

В соответствии с режимом водоохранных зон установление таких зон не влечет за собой изъятие земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрет на совершение сделок с земельными участками за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Однако собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на землях которых находятся водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы,

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

<sup>2</sup> Там же. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>3</sup> Там же. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>4</sup> Там же. 1999. № 18. Ст. 2220.

<sup>5</sup> Там же. 2001. № 37. Ст. 3687.

обязаны соблюдать установленный режим их использования [5]. Таким образом, в пределах водоохранных зон возникает особый правовой режим хозяйственной деятельности.

В соответствии с п. 8 ч. 15 ст. 65 ВК РФ в границах водоохранных зон запрещаются «разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах горных отводов и (или) геологических отводов на основании утвержденного технического проекта в соответствии со статьей 19.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 “О недрах”)»<sup>1</sup>. При этом, в соответствии со ст. 7 Закона «О недрах» пользователь недр, получивший горный отвод, «имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен»<sup>2</sup>.

С другой стороны, ВК РФ в границах водоохранных зон допускает проектирование, строительство, реконструкцию, ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 63 ВК РФ использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в водоохранных зонах, осуществляются в соответствии с лесным законодательством. Данный вопрос регулируется ст. 104 Лесного кодекса Российской Федерации (ЛК РФ) от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>3</sup> и Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 14 декабря 2010 г. № 485 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов»<sup>4</sup>.

Стоит обратить внимание, что первоначальная редакция ч. 1 ст. 104 ЛК РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, регламентировала правовой режим лесов, расположенных в водоохранных зонах, следующим образом: «В лесах, расположенных в водоохранных зонах, запрещаются проведение сплошных рубок лесных насаждений, использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях»<sup>5</sup>. Данная редакция статьи позволяла проводить работы, связанные с пользованием недрами. Но в 2010 г. были внесены соответствующие изменения в ЛК РФ, расширяющие и уточняющие перечень запретов в пределах лесов, расположенных в водоохранных зонах. В соответствии с ч. 1 ст. 104 ЛК РФ в редакции Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ:

«В лесах, расположенных в водоохранных зонах, запрещаются:

1) проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных ч. 5.1 ст. 21 ЛК РФ;

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> Там же. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>3</sup> Там же. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>4</sup> Российская газета. 2011. 19 янв.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1261.

2) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;

3) ведение сельского хозяйства, за исключением сенокосения и пчеловодства;

4) создание и эксплуатация лесных плантаций;

5) *размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов и гидротехнических сооружений»<sup>1</sup>* (курсив наш. — С. С.).

Таким образом, п. 5 данной редакции, запрещающий размещение на рассматриваемой территории объектов капитального строительства, сделал осуществление работ, связанных с пользованием недрами, нелегитимным. Законодатель исключил из этого ограничения газо- и нефтепроводы, тесно связанные с недропользованием. Для территории Сибири данные ограничения были нерациональны в силу ее географических и природных особенностей.

В конечном итоге законодатель и недропользователи пришли к компромиссу в части смягчения природоохранного режима водоохранных зон. В результате чего в п. 5 ч. 1 ст. 104 ЛК РФ (в редакции Федерального закона от 14 июня 2011 г. № 137-ФЗ)<sup>2</sup> были внесены соответствующие изменения, которые исключили из ограничений по размещению объектов капитального строительства в лесах, расположенных в водоохранных зонах объекты, связанные с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья.

Таким образом, найденный компромисс между законодателем и недропользователем по вопросу смягчения режима лесов, расположенных в водоохранных зонах, является примером того, что полный запрет в части осуществления хозяйственной деятельности в пределах охраняемых природных территорий (в том числе и ООПТ) является тупиковым и требует корректировки и разработки подробного режима осуществления хозяйственной деятельности, что позволило бы осуществить пользование недрами в соответствии с установленными экологическими ограничениями.

### Список использованной литературы

1. Игнатьева И. А. Правовые проблемы охраны озера Байкал в свете современных тенденций развития законодательства / И. А. Игнатьева // Государство и право. — 2008. — № 11. — С. 54–60.

2. Колесова О. Н. Правовой режим водоохраной зоны / О. Н. Колесова // Журнал российского права. — 2012. — № 4. — С. 50–57.

3. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ / под ред. О. Л. Дубовик. — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

4. Русецкая Г. Д. Использование методов системного анализа состояния экосистем при строительстве и эксплуатации магистральных нефте- и газопроводов / Г. Д. Русецкая // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 4 (84). — С. 152–155.

5. Сиваков Д. О. Режим водоохранных зон: охрана вод и лесов / Д. О. Сиваков // Законодательство и экономика. — 2008. — № 10. — С. 70–72.

### References

1. Ignatieva I. A. Legal problems of protection of Lake Baikal in view of current trends of legislation development. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2008, no. 11, pp. 54–60 (in Russian).

2. Kolesova O. N. The legal regime of the water protection zone. *Zhurnal rossiiskogo prava – Russian Law Review*, 2012, no. 4, pp. 50–57 (in Russian).

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 54.

<sup>2</sup> Там же. 2011. № 25. Ст. 3530.

3. Dubovik O. L. (ed.) *Kommentarii k Vodnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii ot 3 iyunya 2006 g. № 74-FZ* [Comments on the Water Code of the Russian Federation of June 3, 2006, № 74-ФЗ]. Available at: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

4. Rusetskaya G. D. Using systems analysis methods of ecosystems in constructing and operating oil and gas pipelines. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii* – *Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2012, no. 4 (84), pp. 152–155 (in Russian).

5. Sivakov D. O. The regime of water protection zones: protection of waters and forests. *Zakonodatelstvo i ekonomika – Legislation and Economy*, 2008, no. 10, pp. 70–72 (in Russian).

### **Информация об авторе**

*Скибин Сергей Сергеевич* — аспирант, кафедра природоресурсного и экологического права, Российский государственный университет нефти и газа им. И. М. Губкина, 119991, г. Москва, пр. Ленинский, 65, корп. 1, e-mail: [ssskibin\\_sergey@mail.ru](mailto:ssskibin_sergey@mail.ru).

### **Author**

*Sergey S. Skibin* — PhD student, Chair of Nature Resources and Ecology Law, I. M. Gubkin Russian State University of Oil and Gas, 65/1, Leninsky Prospect, 119991, Moscow, Russia, e-mail: [ssskibin\\_sergey@mail.ru](mailto:ssskibin_sergey@mail.ru).