

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

ENVIRONMENTAL, LAND, NATURAL RESOURCE LAW: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Научная статья
УДК 349.6
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.1

Original article

АБАНИНА Елена Николаевна
Саратовская государственная
юридическая академия,
Саратов, Россия,
e-mail: elena-abanina@yandex.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-6222-3571>

ABANINA Elena Nikolaevna
Saratov State Law Academy,
Saratov, Russia.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

LEGAL REGULATION OF ENSURING HUMAN LIFE SAFETY ON WATER BODIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Аннотация. Использование водных объектов для рекреационных целей, а именно для туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, в том числе для организации отдыха детей и их оздоровления, осуществляется в соответствии с нормами федерального и регионального законодательства, которое зачастую характеризуется наличием пробелов, противоречий и иных дефектов, что сказывается на эффективности правового регулирования указанной сферы общественных отношений. Статистические данные, свидетельствующие об увеличении количества происшествий на водных объектах, связанных с несоблюдением водного законодательства и влекущих гибель и травмирование людей, подтверждают необходимость исследования данного вида использования водных объектов. Цель: анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) в сфере использования водных объектов для рекреационных целей, обеспечения безопасности людей на водных объектах и разработка предложений по устранению выявленных противоречий. Методы: системного и структурно-функционального анализа, а также специальные юридические методы:

Abstract. The recreational use of water bodies, namely for tourism, physical culture and sports, recreation and health promotion of citizens, including recreation for children and their health improvement, is carried out in accordance with the norms of federal and regional legislation, which is often characterised by gaps, contradictions and other defects, which affects the effectiveness of legal regulation of this area of social relations. Statistical data indicating an increase in the number of accidents on water bodies related to non-compliance with water legislation and leading to death and injury of people, confirm the need to study this type of use of water bodies. Purpose: to analyse normative legal acts of the constituent entities of the Russian Federation (on the example of the Volga Federal District) in the sphere of the recreational use of water bodies, ensuring human safety on water bodies and to develop proposals to eliminate the identified contradictions. Methods: systemic and structural-functional analysis, as well as special legal methods: comparative legal, formal legal, interpretation. Results: the article gives scientifically based recommendations for improving the federal and regional legislation

© Абанина Е.Н., 2024

сравнительно-правовой, формально-юридический, толкования. Результаты: даны научно обоснованные рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства, регулирующего использование водных объектов для рекреационных целей и обеспечения безопасности людей.

Ключевые слова: водные объекты, рекреационные цели, пляж, безопасность на водных объектах, маломерные суда

Для цитирования: Абанина Е.Н. Правовое регулирование обеспечения безопасности жизни людей на водных объектах в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ / Е.Н. Абанина. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.1 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 7–13.

regulating the recreational use of water bodies and ensuring human safety.

Keywords: water bodies, recreational uses, beach, safety on water bodies, small vessels

For citation: Abanina E.N. Legal Regulation of Ensuring Human Life Safety on Water Bodies in the Constituent Entities of the Russian Federation: A Comparative Legal Analysis. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 7–13. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.1.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время одним из направлений, требующих внимания исследователей, является использование водных объектов для рекреационных целей. Необходимость исследования этого вопроса связана с неутешительными статистическими показателями.

Так, в 2023 г. в России зарегистрировано 3509 происшествий на водных объектах, при этом количество погибших составило 3058 человек¹.

Основной причиной гибели людей на водных объектах в летний период является купание в необорудованных местах, в зимний период – нарушение правил безопасности во время ледостава и ледохода (см. рис. 1).



Рис. 1. Распределение происшествий на водных объектах Российской Федерации в зависимости от их причин, 2022 г.²

С каждым годом увеличивается количество происшествий с участием маломерных судов. В 2023 г. произошло 308 таких происшествий (в 2022 г. – 289). К основным причинам происшествий (аварий), связанных с эксплуатацией маломерных судов, МЧС относит: отсутствие индивидуальных спасательных средств, неумелое маневрирование судном, отсутствие наблюдения за окружающей обстановкой и др. (см. рис. 2). В 59 случаях (20,4 %) маломерные суда, участвовавшие в происшествиях (ава-

риях), управлялись лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения.

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году» [Электронный ресурс] // МЧС России : сайт. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/7343> (дата обращения: 28.07.2024).

² Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022 году» [Электронный ресурс] // МЧС России : сайт. URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii/2022-god> (дата обращения: 28.07.2024).

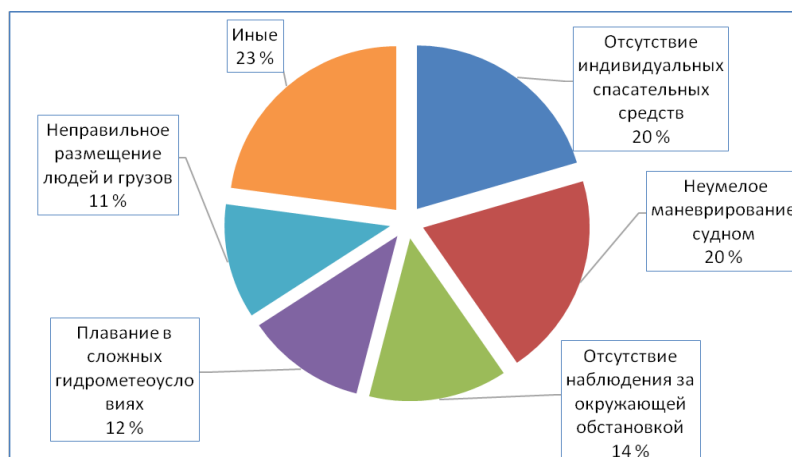


Рис. 2. Распределение происшествий (аварий), связанных с эксплуатацией маломерных судов, на водных объектах Российской Федерации в зависимости от их причин, 2022 г.³

Обеспечение безопасности людей на водных объектах зависит, прежде всего, от соблюдения правил безопасности самими отдыхающими, а также от деятельности, в том числе правотворческой, субъектов Российской Федерации в пределах предоставленных им полномочий. Так как половину причин гибели людей на водных объектах составляет купание в неустановленных местах, то возникает вопрос о достаточности правового регулирования деятельности пляжей. Минимальные требования к пляжам до вступления в силу изменений ст. 50 Водного кодекса РФ, принятых Федеральным законом от 25 декабря 2023 г. № 657-ФЗ⁴, были установлены в региональных правилах охраны жизни людей на водных объектах. Для сравнения изучены правовые акты субъектов Приволжского федерального округа в области правового регулирования использования водных объектов для рекреационных целей.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА ОХРАНЫ ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ

По результатам изучения норм региональных правил охраны жизни людей на во-

³ Там же.

⁴ О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 25.12.2023 № 657-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2024, № 1 (ч. 1), ст. 38.

дных объектах выявлено, что в отсутствие федерального акта в региональных правилах использован различный подход к структуре и содержанию актов в части наличия требований именно к пляжам. Условно все правила можно разделить на три группы. Правила первой группы, принятые в большинстве регионов, содержат отдельные разделы, устанавливающие требования к пляжам (Ульяновская область⁵, Пензенская область⁶, Оренбургская область⁷, Нижегородская область⁸, Кировская область⁹, Чувашская Республика¹⁰, Республи-

⁵ Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 07.09.2007 № 314 // Ульяновская правда. 2007. № 77.

⁶ Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах Пензенской области : постановление Правительства Пензенской области от 02.07.2008 № 404-пП // Пензенские губернские ведомости. 2008. № 31. С. 44.

⁷ Об утверждении правил охраны жизни людей на водных объектах в Оренбургской области : постановление Правительства Оренбургской области от 12.08.2005 № 225-п // Оренбуржье. 2005. № 127.

⁸ Об утверждении правил охраны жизни людей на водных объектах в Нижегородской области : постановление Правительства Нижегородской области от 14.05.2005 № 120 // Нижегородские новости. 2005. № 97.

⁹ О правилах охраны жизни людей на водных объектах в Кировской области : постановление Правительства Кировской области от 13.06.2006 № 62/135 // Вести. Киров. 2006. № 53 (913).

¹⁰ Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Чувашской Республике : постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 26.05.2006 № 139 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2006. № 5, ст. 319.

ка Татарстан¹¹, Республика Марий Эл¹², Республика Башкортостан¹³. В правилах второй группы требования к пляжам содержатся в разделах, посвященных требованиям к зонам рекреации (Пермский край¹⁴, Самарская область¹⁵). В правилах третьей группы требования к пляжам рассредоточены по разделам, посвященным вопросам безопасности на водных объектах (Удмуртская Республика¹⁶, Саратовская область¹⁷).

Интерес представляет понимание пляжа как территории для использования в рекреационных целях в части включения в определения таких объектов, как земельный участок (берег) и водный объект (акватория). Более 10 лет назад Л.Е. Калинина акцентировала внимание на том, что «пляж обладает двойным статусом: земельный участок и природный ресурс» [1, 68]. Однако и в настоящее вре-

11 Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах, расположенных на территории Республики Татарстан : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 23.04.2009 № 256 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2009. № 19-20, ст. 0771.

12 О мерах по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья в Республике Марий Эл : постановление Правительства Республики Марий Эл от 24.08.2009 № 194 // Марийская правда. 2009. № 156.

13 Об утверждении Правил охраны жизни людей на воде в Республике Башкортостан и Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Республике Башкортостан : постановление Правительства Республики Башкортостан от 17.06.2013 № 246 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.nra.bashkortostan.ru> (дата обращения: 10.01.2024).

14 Правила охраны жизни людей на воде на территории Пермского края : постановление Правительства Пермского края от 10.08.2006 № 22-п // Российская газета. 2006. № 184.

15 О Правилах охраны жизни людей на водных объектах в Самарской области : постановление Самарской Губернской Думы от 23.10.2007 № 346 // Волжская коммуна. 2007. № 204 (26002).

16 Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Удмуртской Республике и Правил пользования водными объектами в Удмуртской Республике для плавания на маломерных судах : постановление Правительства Удмуртской Республики от 22.12.2008 № 300 // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2009. № 23.

17 Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 15.01.2013 № 15-П // Собрание законодательства Саратовской области. 2013. № 2.

мя определение пляжа в Водном кодексе РФ отсутствует, хотя сам закон оперирует данным термином (в ст. 50 в части установления требований к содержанию правил использования водных объектов для рекреационных целей). Определение пляжа можно встретить в п. 46 ГОСТ Р 57617-2017, согласно которому пляж – это «участок побережья естественного или искусственного водоема с прибрежными водами (акваторией), оборудованный и пригодный для организованного отдыха, купания и приема оздоровительных и профилактических процедур»¹⁸. Однако следует иметь в виду, что ГОСТ – это нормативно-технический документ, не содержащий норму права, поэтому указанное определение нельзя считать легальным.

В связи с отсутствием единого понимания пляжа на федеральном уровне отсутствует единый подход и в региональных правилах. Например, пляж понимается как участок побережья с прилегающей акваторией (Пермский край, Ульяновская область); как участок береговой линии вдоль водного объекта (Оренбургская область, Самарская область); как участок береговой линии вдоль водного объекта, совокупность береговой территории и прилегающего к ней участка акватории водного объекта, обустроенных для безопасного отдыха граждан у воды (Саратовская область).

Представляется целесообразным внести в ст. 50 Водного кодекса РФ, устанавливающую требования к использованию водных объектов для рекреационных целей, определение понятия пляжа, учитывающее особенности двойного статуса объекта: «пляж – это участок побережья естественного или искусственного водоема (океана, моря, озера, водохранилища, реки, пруда) с прибрежными водами (акваторией), оборудованный и пригодный для организованного отдыха, купания и приема оздоровительных и профилактических процедур».

Также, учитывая, что использование водных объектов для рекреационных целей предполагает использование пляжа для отды-

18 ГОСТ Р 57617-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Объекты отдыха, развлечения, культуры и спорта на открытой водной поверхности и их инфраструктура. Термины и определения», утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 17.08.2017 № 913-ст. М. : Стандартинформ, 2018. 16 с.

ха и укрепления здоровья граждан, в том числе детей и их оздоровления, необходимо обращать внимание на качественное состояние пляжа, которое не должно наносить ущерб здоровью граждан. В связи с этим в региональных правилах охраны жизни людей на водных объектах должны содержаться требования к расположению пляжа относительно промышленных и иных антропогенных объектов, потенциально опасных для жизни и здоровья отдыхающих. В правилах одних субъектов Российской Федерации такие требования, отличающиеся в части перечня потенциально опасных объектов, утверждены: «пляжи располагаются на расстоянии не менее 500 метров выше по течению от мест спуска сточных вод, не ближе 250 метров выше и 1000 метров ниже портовых гидротехнических сооружений, пристаней, причалов, нефтеналивных приспособлений» (Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Пермский край, Кировская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Ульяновская область); в правилах остальных субъектов Приволжского федерального округа такие требования, к сожалению, отсутствуют.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ

За несоблюдение установленных требований по обустройству пляжей виновные лица привлекаются к ответственности. Анализ правоприменительной практики позволяет выявить две тенденции правового регулирования ответственности в данной сфере: установление административной ответственности законами субъектов Российской Федерации и применение административной ответственности, установленной в КоАП РФ.

Если говорить о федеральном уровне, то за несоблюдение требований безопасности с целью предотвращения несчастных случаев на воде квалификация правонарушения возможна по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за «невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или тех-

ногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения»¹⁹.

На региональном уровне можно отметить подход некоторых субъектов, которого предлагается придерживаться остальным субъектам, а именно выраженный в законодательстве Республик Башкортостан²⁰ и Удмуртия²¹, Пензенской²² и Самарской областей²³, устанавливающий административную ответственность, например, за «нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах при обустройстве пляжей и организации их эксплуатации» (Пензенская область), «нарушение владельцем пляжа установленных требований к месту расположения пляжа и организации его береговой территории» (Самарская область).

К причинам, влекущим гибель людей на водных объектах, относится несоблюдение требований безопасности, установленных в Правилах охраны жизни людей на водных объектах. Одной из мер, позволяющих снизить количество происшествий на водных объектах, является повышение эффективности административной ответственности.

19 Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 24 декабря 2010 года, которым удовлетворено заявление о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Калининградской области «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях»: определение Верховного Суда РФ от 16.03.2011 № 71-Г11-3 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20 Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 № 413-з [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/450366898> (дата обращения: 28.07.2024).

21 Об административных правонарушениях: Закон Удмуртской Республики от 13.10. 2011 № 57-РЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/960021346> (дата обращения: 28.07.2024).

22 Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях: Закон Пензенской области от 02.04.2008 № 1506-ЗПО [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/430541887> (дата обращения: 28.07.2024).

23 Об административных правонарушениях на территории Самарской области: Закон Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/945017936> (дата обращения: 28.07.2024).

Как было отмечено, причина гибели людей в зимний период – нарушение правил безопасности во время ледостава и ледохода. Региональным административным законодательством устанавливается ответственность за такое нарушение, однако анализ соответствующих законов субъектов Приволжского федерального округа позволил констатировать, что установление ответственности «за выход на лед в местах, где уставлены знаки "Выход на лед запрещен!"» не является достаточно эффективным, поскольку подобными знаками невозможно оборудовать все потенциально опасные участки водных объектов. Представляется, что подход к определению места совершения правонарушения должен быть изменен. Например, в Республике Татарстан установлена ответственность за «выход и (или) выезд на лед водных объектов при толщине льда менее 7 сантиметров»²⁴, в Пензенской области – за «выход на лед водных объектов в местах, где выставлены знаки "Выход на лед запрещен!", а также выход на ледовое покрытие водных объектов в период становления и таяния льда, установленный Правительством Пензенской области»²⁵. То есть при определении факта совершения правонарушения определяющим признаком будет не место выхода на лед, которое оборудовано запрещающим знаком, а время – период становления и таяния льда – и толщина покрытия льда, которую гражданин может определить самостоятельно.

Также в связи с возрастающим с каждым годом количеством аварий с участием маломерных судов необходимо обратить внимание на соблюдение требований безопасности на водных объектах не только судовладельцам, но и отдыхающим. Например, не во всех субъектах Приволжского федерального округа

есть нормы, предусматривающие ответственность за приближение к моторным, парусным судам, весельным лодкам и другим плавучим средствам. Такие действия создают опасность для жизни и здоровья людей на воде, в силу чего можно назвать правильным подход Нижегородской²⁶ и Оренбургской²⁷ областей, закрепляющих в соответствующих законах ответственность за такие нарушения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективность обеспечения безопасности жизни людей на водных объектах зависит от соблюдения требований федерального и регионального законодательства гражданами, использующими водные объекты для отдыха, и владельцами объектов рекреации (пляжей). Вместе с тем правовое регулирование указанной сферы отношений в настоящее время недостаточно эффективно, что связано в том числе с неполнотой такого регулирования, отсутствием терминологического единства, конкретизации в определении вопросов ответственности за совершение деяний, влекущих наступление неблагоприятных последствий для жизни людей на водных объектах. Повышение эффективности правового регулирования федерального и регионального уровней посредством уточнения объекта (территории) для использования в рекреационных целях (пляж), требований к его расположению, ответственности за несоблюдение требований обустройства пляжей и организации их эксплуатации и в целом правил охраны жизни людей на водных объектах позволит повысить уровень безопасности жизни и здоровья людей на водных объектах.

24 Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-ЗРТ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543596642> (дата обращения: 28.07.2024).

25 Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях : Закон Пензенской области от 02.04.2008 № 1506-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. 2008. № 17. С. 54.

26 Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях : Закон Нижегородской области от 20.05.2003 № 34-З [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=152018141&backlink=1&nd=152008042&ysclid=m1oy71zkje997842248> (дата обращения: 28.07.2024).

27 Об административных правонарушениях в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 01.10.2003 № 489/55-III-03 // Южный Урал. 2003. № 210. С. 2–3.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Калинина Л.Е. Публичный и частный интерес пляжей / Л.Е. Калинина // Право и экономика. – 2012. – № 12. – С. 66–69.

REFERENCES

1. Kalinina L.E. Public and Private Interest of Beaches. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2012, no. 12, pp. 66–69. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Абанина Елена Николаевна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Abanina Elena Nikolaevna – Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Land and Environmental Law, Saratov State Law Academy.

Статья поступила в редакцию 15.09.2024; одобрена после рецензирования 25.09.2024; принята к публикации 25.09.2024.
The article was submitted 15.09.2024; approved after reviewing 25.09.2024; accepted for publication 25.09.2024.