

Глава 2

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗОН, УСТАНОВЛИВАЕМЫХ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ, ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

§ 1. ЗОНЫ, УСТАНОВЛИВАЕМЫЕ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

1.1. ЗОНЫ САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ ИСТОЧНИКОВ ПИТЬЕВОГО И ХОЗЯЙСТВЕННО-БЫТОВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ, А ТАКЖЕ УСТАНОВЛИВАЕМЫЕ В СЛУЧАЯХ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ВОДНЫМ КОДЕКСОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ОТНОШЕНИИ ПОДЗЕМНЫХ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ЗОНЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ОХРАНЫ

Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также зоны специальной охраны подземных водных объектов включены в перечень видов ЗОУИТ (п. 16 ст. 105 ЗК РФ).

Охрана источников водоснабжения направлена на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Поэтому режим ЗСО источников водоснабжения обеспечивает и решение задачи охраны окружающей среды в целом.

В советский период охране источников водоснабжения уделялось внимание с 1928 г.¹ Значительное количество нормативных правовых

¹ См.: Постановление СНК РСФСР от 6 июля 1928 г. «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест» // СУ РСФСР. 1928. № 79. Ст. 546; Постановление ЦИК СССР № 96, СНК СССР № 834 от 17 мая 1937 г. «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения» // СЗ СССР. 1937. № 35. Ст. 143; Положение о порядке проектирования и эксплуатации зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения (утверждено Главным государственным санитарным врачом СССР от 18 декабря 1982 г. № 2640-82) // СПС «КонсультантПлюс».

актов было принято в целях охраны источников водоснабжения г. Москвы¹, а также некоторых других городов².

В нормативных правовых актах были установлены критерии и требования к определению границ поясов ЗСО, их правовой режим.

В настоящее время эти нормативные правовые акты для установления ЗСО водных объектов не применяются, некоторые утратили силу. Однако если на основании перечисленных нормативных правовых актов границы ЗСО конкретного водного объекта ранее были определены, то эти сведения о границах ЗСО имеют юридическое значение³.

До Закона РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1034-I «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴ в нормативных правовых актах об охране источников водоснабжения не было предусмотрено четких *критериев* установления границ ЗСО⁵. Например,

¹ См.: Постановление СНК РСФСР от 4 сентября 1940 г. № 696 «О санитарной охране канала Москва — Волга как источника водоснабжения г. Москвы» // СУ РСФСР. 1940. № 16. Ст. 65; Постановление СНК РСФСР от 23 мая 1941 г. № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление СМ РСФСР от 29 августа 1967 г. № 651 «Об установлении зоны санитарной охраны Ивановского водохранилища на реке Волге (источника водоснабжения г. Москвы)» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление СМ РСФСР от 30 ноября 1971 г. № 640 «Об утверждении зоны санитарной охраны Западной водопроводной станции Московского водопровода и питающих ее источников» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление СМ РСФСР от 25 октября 1974 г. № 571 «Об утверждении зоны санитарной охраны третьего блока Северной водопроводной станции Московского водопровода» // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17 апреля 1980 г. № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП» // СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

² См. постановления СМ РСФСР от 6 июня 1967 г. № 403 «Об утверждении зоны санитарной охраны источников водоснабжения (Кубань-Калаусского канала), питающих водопровод городов-курортов Кавказских Минеральных Вод», от 2 июня 1976 г. № 311 «Об утверждении зоны санитарной охраны водопроводных сооружений и источников водоснабжения центрального района г. Сочи», от 2 сентября 1977 г. № 465 «Об утверждении зоны санитарной охраны водопроводных сооружений и источника водоснабжения г. Челябинска» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановление ФАС Московского округа от 22 апреля 2013 г. по делу № А41-43082/11 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 641 (закон утратил силу).

⁵ Согласно п. 1 постановления Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1035-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991.

в постановлении Совета Министров РСФСР «Об утверждении зоны санитарной охраны Западной водопроводной станции Московского водопровода и питающих ее источников» 1971 г. были определены границы ЗСО Западной водопроводной станции по сути по *всему* бассейну водных объектов, то есть в пределах *всей* водосборной площади водного объекта.

После принятия Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г. критерии (факторы) установления границ ЗСО были определены *единообразно*: не по границам всего бассейна водного объекта, а только в отношении *части* водосборной площади в зависимости от рельефа местности, дальности распространения загрязнения, времени выживаемости микроорганизмов и от других факторов¹.

Во исполнение ст. 16 Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г. и в соответствии с Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании² постановлением Госкомсанэпиднадзора России были утверждены и введены в действие СанПиН 2.1.4.027-95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения»³.

В настоящее время ЗСО водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее — источников водоснабжения), устанавливаются, изменяются и прекращают существование согласно п. 5 ст. 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴, ст. 43 ВК РФ и ст. 106 ЗК РФ в соответствии с *положением* об этих зонах, утверждаемым Правительством РФ по *решению* органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации при наличии *санитарно-эпидемиологического заключения* о пригодности поверхностных водных объектов или подземных водных

№ 20. Ст. 642) до приведения действующего законодательства РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, в соответствие с Законом РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» оно применяется постольку, поскольку не противоречит этому закону.

¹ См.: СанПиН 2.1.4.027-95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения» // СПС «КонсультантПлюс» (утратили силу).

² Положение утверждено постановлением Правительства РФ от 5 июня 1994 г. № 625 // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 860 (утратило силу).

³ Санитарные правила и нормы утверждены постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 10 апреля 1995 г. № 7 // СПС «КонсультантПлюс» (утратили силу).

⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

объектов для указанных целей и о соответствии границ таких зон и ограничений использования земельных участков в границах таких зон *санитарным правилам*.

Порядок использования *подземных* водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливается законодательством о недрах.

Вместе с тем до утверждения Правительством РФ положения о ЗСО водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, установление их границ осуществляется в ранее установленном порядке¹.

В целях реализации ст. 18, 60 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и согласно Положению о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании² на основании постановлений Главного государственного санитарного врача РФ были утверждены и введены в действие:

– санитарные правила и нормы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02»³;

– санитарно-эпидемиологические правила СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы»⁴.

¹ См.: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ч. 16 ст. 26) // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

² См.: Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

³ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» (зарегистрировано в Минюсте России 24 апреля 2002 г. № 3399) // БНА ФОИВ. 2002. № 19.

⁴ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2010 г. № 45 «Об утверждении СП 2.1.4.2625-10» (в ред. постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 16 января 2019 г. № 1) (зарегистрировано в Минюсте России 11 февраля 2019 г. № 53744). URL: <http://www.pravo.gov.ru> Ранее были приняты Санитарные правила «СП 2.1.4.1075-01 Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 8 ноября 2001 г. № 32 «О введении в действие санитарных правил СП 2.1.4.1075-01») (БНА ФОИВ. 2002. № 8) (утратили силу).

В *общероссийских СанПиН 2.1.4.1110-02* предусмотрено установление *трех поясов ЗСО* подземных и поверхностных источников водоснабжения и *санитарно-защитной полосы* водоводов.

Для источников питьевого водоснабжения *г. Москвы* в СП 2.1.4.2625-10 предусмотрено установление *двух поясов ЗСО станций водоподготовки* и гидроузлов: 1-й пояс ЗСО *станций водоподготовки*, включающий 2 вида — 1А и 1Б, 1-й пояс ЗСО *гидроузлов* и 2-й пояс ЗСО *станций водоподготовки и гидроузлов*.

Для установления ЗСО источников водоснабжения разрабатывается *проект ЗСО*, который включает *сведения о границах* зоны и составляющих ее поясов, *программу санитарно-противоэпидемических мероприятий* по улучшению санитарного состояния территории и акватории ЗСО и предупреждению загрязнения источника, а также *правила и режим хозяйственного использования территории* поясов ЗСО (п. 1.6 СанПиН 2.1.4.1110-02, п. 1.1.2 СП 2.1.4.2625-10).

В большинстве случаев *проекты ЗСО* водных объектов, используемых для водоснабжения, не утверждены, соответственно, часто отсутствует описание местоположения границ ЗСО, и они не всегда отражены в государственном кадастре недвижимости.

Однако в соответствии с п. 1.17 СанПиН 2.1.4.1110-02 *отсутствие утвержденного проекта ЗСО не является основанием для освобождения* владельцев водопровода, владельцев объектов, расположенных в границах ЗСО, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан *от выполнения требований, предъявляемых настоящими СанПиН*. Это положение является наиболее часто применяемым при возникновении споров о границах ЗСО водных объектов, используемых для водоснабжения¹.

Вместе с тем до сих пор при отсутствии утвержденных проектов ЗСО и неопределении границ ЗСО на местности в судебной практике можно найти примеры применения нормативных правовых актов о ЗСО, принятых еще до Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г., что не способствует реализации принципа правовой определенности, который подразумевает в том числе, что нормативные акты должны быть ясными и точными.

Более того, в современных условиях возможность применения некоторых из них вызывает вопрос об актуальности их требований.

¹ См., например, определения Верховного Суда РФ от 13 ноября 2014 г. № 305-КГ14-4183 по делу № А41-24303/13, Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 августа 2018 г. № 18-КГ18-121 и от 18 января 2019 г. № 59-КГ18-21 (СПС «КонсультантПлюс»).

Например, в соответствии с Положением о зонах санитарной охраны Рублевского водопровода города Москвы и источников его питания, утвержденным постановлением СНК РСФСР «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения» (приложение 1), во 2-й пояс ЗСО входят 114 населенных пунктов, в том числе г. Звенигород (около 47 кв. км), Руза (более 17 кв. км), Можайск (более 17 кв. км). В некоторых из них (например, в Жуковке, Барвихе) помимо преемственных запретов и ограничений, связанных с режимом ЗСО, запрещается сдача внаем помещений, проживание, в том числе и временное (на лето), лицам, не связанным с постоянной работой на месте или ведением сельского хозяйства.

Другой смежной проблемой является коллизия между нормативными правовыми актами об охране источников водоснабжения, принятыми до Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г., и законодательством о градостроительной деятельности в случаях, когда границы поясов ЗСО источников водоснабжения были описаны весьма приблизительно без отображения на карте.

Практика применения нормативных правовых актов об охране источников водоснабжения, принятых до Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г., не отличается единообразием¹.

В санитарных правилах режим ЗСО источников водоснабжения именуется «мероприятиями». Санитарные мероприятия должны выполняться в пределах 1-го пояса ЗСО — владельцами водопроводов, гидротехнических сооружений, а также владельцами объектов земельных участков и объектов, расположенных на территории и в акватории пояса ЗСО станции водоподготовки, а в других поясах ЗСО — владельцами объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения, владельцами земельных участков и объектов, расположенных на их территории и в акватории, а также водопользователями. Так, в общероссийских СанПиН 2.1.4.1110-02 установлены мероприятия на территории ЗСО *подземных источников* водоснабжения (п. 3.2), на территории ЗСО *поверхностных источников* водоснабжения (п. 3.3) и по *санитарно-защитной полосе водоводов* (п. 3.4). В них содержатся запреты и ограничения по использованию земельных участков в границах соответствующих пояса или полосы.

¹ См.: Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5—6. С. 32—38.

Например, территория 1-го пояса ЗСО *подземных* источников водоснабжения должна быть спланирована для отвода поверхностного стока за ее пределы, озеленена, ограждена и обеспечена охраной. Дорожки к сооружениям должны иметь твердое покрытие. Не допускается посадка высокоствольных деревьев, все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе прокладка трубопроводов различного назначения, размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий, проживание людей, применение ядохимикатов и удобрений. Эти требования распространяются и на территорию 1-го пояса ЗСО *поверхностного* источника водоснабжения (п. 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.3.1.1. СанПиН 2.1.4.1110-02).

Для территорий 2-го и 3-го поясов ЗСО источника водоснабжения предусмотрены требования, которые распространяются как на оба этих пояса, так и только на 2-й пояс. Так, для обоих поясов осуществляется регулирование отведения территории для нового строительства жилых, промышленных и сельскохозяйственных объектов, а также согласование изменений технологий действующих предприятий, связанных с повышением степени опасности загрязнения сточными водами источника водоснабжения. Только для 2-го пояса установлен запрет на расположение стойбищ и выпаса скота, а также всякое другое использование водоема и земельных участков, лесных угодий в пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества воды источника водоснабжения. Использование источников водоснабжения в пределах 2-го пояса ЗСО для купания, туризма, водного спорта и рыбной ловли допускается в установленных местах при условии соблюдения гигиенических требований к охране поверхностных вод, а также гигиенических требований к зонам рекреации водных объектов (п. 3.3.2.2, 3.3.3.2, 3.3.3.3 СанПиН 2.1.4.1110-02).

Нахождение земельных участков в пределах 1-го или 2-го поясов ЗСО источника водоснабжения влияет на их *оборотоспособность*. В соответствии с подп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в 1-м и 2-м поясах ЗСО источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В настоящее время более 90% земель находится в государственной и муниципальной собственности, и существует огромное количество земельных участков, которые не прошли государственный кадастровый учет или в силу закона считаются ранее учтенными, но границы которых либо не установлены, либо сведения о них не занесены в кадастр недвижимости, что не может не влиять на ин-

формационное обеспечение государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель, на функционирование рынка земельных участков, соответственно, на правоприменительную практику в спорах об их оборотоспособности¹.

Также на *публичной кадастровой карте* Росреестра отсутствует информация о ЗСО источников водоснабжения².

Не лучше ситуация и с другим государственным информационным ресурсом — *государственным водным реестром*. Согласно ст. 31 ВК РФ в государственный водный реестр должны быть включены документированные сведения, в частности о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования. При этом документированные сведения государственного водного реестра носят открытый характер, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа. Информация о предоставлении водных объектов в пользование размещается на официальном сайте уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 8 ч. 4, ч. 6, 9).

В настоящее время информацию о водных объектах, содержащуюся в государственном водном реестре, можно найти на неофициальном сайте³. Однако информация о границах ЗСО водных объектов в нем отсутствует. На официальном сайте Росводресурсов имеется информация только о предоставлении права пользования водными объектами⁴.

Очевидно, что предельная оперативность доступности информации о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, о ЗСО источника водоснабжения имеет важное значение для граждан и юридических лиц, и ст. 31 ВК РФ нуждается в уточнении для ее обеспечения.

Существует проблема установления границ ЗСО источника водоснабжения, так как сведения о ЗСО водных объектов в государственном водном реестре могут появиться лишь в случае подготовки и утверждения проектов ЗСО.

Если в отношении земельных участков, находящихся в 1-м поясе ЗСО, споров, как правило, не возникает, то определить, какой зе-

¹ См.: Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 11–17.

² URL: <https://pkk5.rosreestr.ru/>

³ URL: <http://www.textual.ru/gvr/>

⁴ URL: <http://voda.mnr.gov.ru/activities/list.php?part=45>

мельный участок находится в границах 2-го пояса ЗСО, — сложная задача.

Трудности заключаются в определении боковых и верхней границ 2-го пояса ЗСО по территории в связи с отсутствием определений терминов «равнинный рельеф местности», «гористый рельеф местности», «холмистый рельеф местности», а также ясных и точных критериев определения верхней границы ЗСО по территории.

Поскольку границы 2-го пояса ЗСО устанавливаются в отношении как основного водотока, так и его притоков, то от значения этих понятий общая ширина 2-го пояса ЗСО по территории водного объекта может быть более 2 км, а сам пояс — большой протяженности. Как правило, в границы этой территории попадает существенная часть территории города или другого населенного пункта.

Вместе с тем значительное количество земельных участков до 2007 г. в границах ЗСО источников питьевого водоснабжения уже было приватизировано.

Оставшиеся неприватизированные земельные участки «точечно» представлены на картах среди приватизированных и, как правило, имеют неприглядный вид. На них часто располагаются ветхие жилые дома, старые животноводческие комплексы без современных систем очистки бытовых, производственных стоков, утилизации отходов и другие объекты, которые негативно воздействуют на водные объекты — источники водоснабжения.

Отсутствие возможности приватизировать земельные участки обуславливает их дальнейшую деградацию, так как у собственников таких жилых домов, старых животноводческих комплексов, как правило, недостаточно денег на их реконструкцию и нет желающих купить эти объекты без покупки земельных участков.

Норма, запрещающая приватизацию земельных участков в границах 2-го пояса ЗСО источников питьевого водоснабжения, призванная обеспечить охрану водных объектов, по сути не является эффективной, противоречит поставленной цели.

Кроме того, имеется коллизия в переходных положениях Федерального закона № 342-ФЗ. Так, в ч. 8 ст. 26 установлено, что до 1 января 2022 г. ЗОУИТ *считаются установленными* в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до дня официального опубликования настоящего федерального закона, в частности, нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ.

Однако далее из ч. 9, 10 ст. 26 этого федерального закона следует, что такая зона считается установленной *при условии*, что установлено или *утверждено описание местоположения границ* такой зоны в текстовой и (или) графической форме или *границы такой зоны обозначены на местности*. При соблюдении этого условия ЗОУИТ, которые *установлены до дня* официального опубликования настоящего федерального закона нормативными правовыми актами или решениями об их установлении, *считаются установленными* вне зависимости от соответствия решений об их установлении требованиям, установленным в соответствии со ст. 106 ЗК РФ.

Однако по правилам ч. 14 ст. 26 того же федерального закона, если ЗОУИТ, требование об установлении которой предусмотрено в соответствии с федеральным законом, *не была установлена до дня* официального опубликования настоящего федерального закона либо *не были установлены границы* такой зоны, такая зона и ее границы *должны быть установлены в срок не позднее 1 января 2022 г.*

В итоге не вполне ясно, действуют ли ограничения в использовании земельных участков и требования к их правообладателям в ЗСО источников водоснабжения, если отсутствует *описание местоположения границ* такой зоны или *границы такой зоны не были обозначены на местности* до 1 января 2022 г., хотя ответ напрашивается положительный.

Помимо ЗСО действующих источников водоснабжения устанавливаются *зоны специальной охраны* зарезервированных *подземных водных объектов*. Согласно ч. 1 ст. 34 ВК РФ в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения *чрезвычайной ситуации* осуществляется *резервирование* источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на основе защищенных от загрязнения и засорения *подземных водных объектов* в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. № 703¹.

Для них устанавливаются *зоны специальной охраны, режим* которых соответствует *режиму ЗСО подземных источников водоснабжения*.

В качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения для обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации используются защищенные от загрязнения и засорения подземные водные объекты с разведанными запасами подземных вод, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений.

Таким образом, для решения указанных проблем требуется устранить правовую неопределенность действия нормативных правовых

¹ СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5034.

актов об охране источников водоснабжения, принятых до Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1991 г., действия ограничения в использовании земельных участков и требования к их правообладателям в ЗСО источников водоснабжения, если отсутствует описание местоположения границ такой зоны или границы такой зоны не обозначены на местности до 1 января 2022 г., правовую неопределенность существующих санитарных правил и норм об охране источников водоснабжения в части определений терминов «равнинный рельеф местности», «гористый рельеф местности», «холмистый рельеф местности», критериев определения верхней границы ЗСО по территории, уточнить правила определения границ и порядок установления границ 2-го пояса ЗСО источников водоснабжения, повысить эффективность государственного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, а также рассмотреть вопрос об обоснованности и эффективности действия с 2007 г. запрета на приватизацию земельных участков в границах 2-го пояса ЗСО источников питьевого водоснабжения.

1.2. САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫЕ ЗОНЫ

Безопасное для окружающей среды и здоровья человека функционирование объектов промышленности невозможно без создания специальных «буферных зон», предназначенных для снижения их негативного воздействия до величин, приемлемых для нормального существования человека и обеспечения его жизнедеятельности. На выполнение этих задач направлено установление санитарно-защитных зон (далее — СЗЗ), создаваемых вокруг объектов, на которых осуществляется хозяйственная и иная деятельность. По функциональному назначению СЗЗ является защитным барьером, обеспечивающим безопасность населения при эксплуатации объекта в штатном режиме.

Назначение, условия и порядок установления, изменения и прекращения существования СЗЗ предусмотрены законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основной целью установления СЗЗ является минимизация вредного воздействия хозяйственной деятельности промышленных и иных объектов не столько на окружающую среду¹, сколько на

¹ Понятие «окружающая среда» имеет сугубо экологическое значение. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под окружающей средой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

При этом отсутствие каких-либо сведений в государственном кадастре ООПТ относительно границ конкретной особо охраняемой природной территории не может являться основанием для несоблюдения правового режима использования таких территорий. Кроме того, принимая во внимание положения п. 11 ст. 105 ЗК РФ следует учитывать, что сведения о местоположении границ особо охраняемых территорий и их охранных зон подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости до 1 января 2022 г.¹

Проектом постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об охранных зонах особо охраняемых природных территорий и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон», подготовленным Минприроды России², определяются:

- порядок установления, изменения и прекращения существования охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и памятников природы;
- требования к размерам охранных зон;
- порядок обозначения охранных зон на местности;
- основания изменения, прекращения существования охранных зон;
- виды деятельности, оказывающие негативное (вредное) воздействие на природные комплексы государственных природных заповедников, в том числе биосферных заповедников, национальных парков, природных парков или памятников природы.

2.2. ВОДООХРАННЫЕ ЗОНЫ. ПРИБРЕЖНЫЕ ЗАЩИТНЫЕ ПОЛОСЫ

Водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы включены в перечень видов ЗОУИТ (п. 13, 14 ст. 105 ЗК РФ). Также им посвящена ст. 65 ВК РФ 2006 г.

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специ-

¹ См. постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 мая 2019 г. № Ф04-1414/2019 по делу № А02-851/2018 «О признании недействительным уведомления о приостановлении государственной регистрации права собственности на участок».

² URL: <http://regulatio№.gov.ru/>

альный 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. *В границах* водоохранных зон устанавливаются *прибрежные защитные полосы*, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности (ч. 1, 2 ст. 65 ВК РФ).

Ранее в Основях водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г.¹ были выделены прибрежные полосы (зоны) (ст. 11), водоохранные зоны (полосы) (ст. 37) и водоохранные зоны лесов (ст. 39).

В ВК РСФСР 1972 г.² к прибрежным полосам (зонам) водоемов были отнесены 1-й и 2-й пояса ЗСО источников водоснабжения, береговые полосы внутренних водных путей, полосы отвода магистральных и межхозяйственных каналов, а также другие полосы (зоны) (ст. 17), было предусмотрено установление водоохранных зон (полос) (ст. 98) и водоохранных зон лесов (ст. 99). Понятие *водоохранной зоны* содержалось в Положении о водоохранных зонах (полосах) рек, озер и водохранилищ в Российской Федерации³. Согласно данному положению в ее состав включались поймы рек, надпойменные террасы, бровки и крутые склоны коренных берегов, а также балки и овраги, непосредственно впадающие в речную долину или озерную котловину, а в ее пределах выделялись *прибрежные полосы*, представляющие собой территорию строгого ограничения хозяйственной деятельности. Также была определена *минимальная ширина* водоохранной зоны в зависимости от длины рек и площади озер и водохранилищ, прибрежной полосы — в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизны прилегающих склонов, и были установлены запреты на осуществление определенных видов деятельности⁴.

¹ См.: Закон СССР от 10 декабря 1970 г. № 564-VIII «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1970. № 50. Ст. 566 (утратил силу).

² Закон РСФСР от 30 июня 1972 г. «Об утверждении Водного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1972. № 27. Ст. 692.

³ См.: Постановление Совмина РСФСР от 17 марта 1989 г. № 91 «Об утверждении Положения о водоохранных зонах (полосах) рек, озер и водохранилищ в Российской Федерации» // СП РСФСР. 1989. № 9. Ст. 46.

⁴ Применение этого положения можно обнаружить в современной правоприменительной практике. См., например, апелляционные определения Московского областного суда от 20 мая 2013 г. по делу № 33-10884/2013, Самарского областного суда от 26 июля 2017 г. по делу № 33-9206/2017 (СПС «КонсультантПлюс»).

По правилам ст. 89 ЗК РСФСР 1991 г.¹ водоохранные зоны рек и водоемов были включены в состав земель природоохранного назначения. Они подлежали закреплению на местности специальными информационными знаками. При этом земельные участки в пределах этих зон у правообладателей земельных участков не изымались, а пользование этими участками должно было осуществляться с соблюдением установленного на них режима.

Сложившийся подход в регулировании охраны водных объектов в целях предотвращения их загрязнения, засорения, истощения вод и заиления применительно к использованию прилегающих к ним территорий получил преимущество в ст. 111 ВК РФ 1995 г.² Вместе с тем были уточнены цели установления водоохранных зон — для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также для сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира установлены некоторые запреты непосредственно в законе для прибрежных защитных полос (запрет на распашку земель, рубку и корчевку леса, размещение животноводческих ферм и лагерей) с допущением в них размещения объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйств, а также водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензии на водопользование. Кроме того, закреплено, что водоохранные зоны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения или местами нереста ценных видов рыб, объявляются особо охраняемыми территориями в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Особого внимания заслуживают положения ст. 108, 112, 113 ВК РФ 1995 г., в которых были установлены специальные требования к ведению работ в водоохранных зонах, предоставлению земельных участков, использованию и охране лесов водоохранных зон.

Режим водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос дополнялся также правилами Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах 1996 г.³, в котором было установлено, что размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования устанавливаются исходя из физико-географических,

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

² Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 «Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов, определены линии, от которых должна отсчитываться их ширина, в зависимости от видов водных объектов (среднегодовой урез воды в летний период, урез воды при нормальном подпорном уровне, максимальный уровень прилива, нулевая глубина торфяной залежи), уточнены и дифференцированы минимальная ширина водоохранной зоны в зависимости от протяженности участков рек и площади озер и водохранилищ, прибрежные полосы — в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизны прилегающих склонов, особенности определения ширины водоохранной зоны для магистральных и межхозяйственных каналов, для водных объектов на территории городов и других поселений, особенности определения ширины прибрежных защитных полос для участков водоемов, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, зимовальные ямы, нагульные участки), для морей и горных рек, в городах и других поселениях при наличии ливневой канализации и набережной. Кроме того, было определено, что для участков рек, заключенных в закрытые коллекторы, водоохранные зоны не устанавливаются.

Был установлен широкий перечень запретов на осуществление различных видов хозяйственной и иной деятельности в пределах водоохранных зон. Дополнительные запреты и ограничения были предусмотрены в прибрежных защитных полосах. Также были уточнены и дополнены запреты на осуществление определенных видов деятельности в границах водоохранных зон и прибрежных защитных полос. По смыслу данного положения до утверждения проектов водоохранных зон устанавливаются и применяются *минимальные размеры* водоохранных зон и прибрежных защитных полос, которые наносятся на генеральные планы застройки городов и других поселений, планы землепользования, а также иные планово-картографические материалы.

Правовой режим водоохранных зон и прибрежных защитных полос был существенно изменен после введения в действие ВК РФ 2006 г. Первоначально в ЗК РФ 2001 г. водоохранные зоны были отнесены к *землям природоохранного назначения* (подп. 1 п. 1 ст. 97) и одновременно к *землям водного фонда* (п. 1 ст. 102). Однако в 2006 г. эти положения были исключены¹, соответственно, водоохранные зоны могут быть в составе разных категорий земель.

¹ См.: Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (п. 6, 7 ст. 14) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

В отличие от прежнего водного законодательства в действующем ВК РФ уточнены понятия водоохранных зон и прибрежных защитных полос, установлены точные значения их ширины: водоохранных зон — в зависимости от размера водного объекта, а для прибрежных защитных полос — в зависимости от крутизны склона, в обоих случаях без разработки проектов водоохранных зон (ст. 65). Это обеспечило реализацию норм об охране водных объектов, позволило занести данные о границах водоохранных зон и прибрежных защитных полосах в кадастр недвижимости¹.

В сравнении с ранее предусмотренными минимальными размерами водоохранных зон их ширина для рек протяженностью более 50 км установлена без дальнейшей дифференциации, но в меньшем значении — 200 м, для небольших озер и водохранилищ — до 50 м, для других водохранилищ она приравнена к ширине водоохранной зоны водотока, а для прибрежных защитных полос — без учета вида угодий, прилегающих к водному объекту. Для рек и ручьев протяженностью менее 10 км от истока до устья водоохранная зона признана совпадающей с прибрежной защитной полосой, а границы водоохранных зон магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов. В то же время ширина прибрежной защитной полосы реки, озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбовладельческое значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), увеличена до 200 м независимо от уклона прилегающих земель. Ширина водоохранной зоны моря определена в 500 м.

Помимо этого уточнены запреты на осуществление отдельных видов деятельности в границах водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также действовавший ранее запрет на осуществление размещения и строительства некоторых объектов в водоохранной зоне с условием его преодоления путем получения согласований государственных органов заменен дозволением на проектирование, строительство, реконструкцию, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Например, в границах водоохранных зон запрещаются сброс сточных вод, их использование в целях регулирования плодородия почв,

¹ См.: Волков Г.А. Сколько воды утекло // Профессор С.А. Боголюбов в юридической науке: сборник статей. М., 2011. С. 55–60.

размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов, движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие, размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов (ч. 15 ст. 65).

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными в границах водоохранных зон запрещаются распашка земель, размещение отвалов размываемых грунтов, выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн (ч. 17 ст. 65).

Особенности правового режима *лесов*, расположенных в водоохранных зонах, установлены в ст. 104 ЛК РФ. В ней предусмотрен запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений (по общему правилу), использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях, ведение сельского хозяйства, за исключением сенокошения и пчеловодства, создание и эксплуатация лесных плантаций, размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья.

Кроме того, на территориях, расположенных в границах водоохранных зон и занятых *защитными лесами, особо защитными участками лесов*, наряду с общими ограничениями деятельности в границах водоохранных зон действуют ограничения, предусмотренные лесным законодательством, определяющим правовой режим соответственно защитных лесов и особо защитных участков лесов (ч. 16.2 ст. 65 ВК РФ¹).

Все это повысило уровень правовой определенности. Вместе с тем имеются проблемы в регулировании режима водоохранных зон и прибрежных защитных полос, в том числе связанные с использованием и охраной водной акватории и берегов, что обуславливает необходи-

¹ Вступает в силу с 1 июля 2019 г. См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (п. 2 ст. 2 и ст. 11) // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8464.

мость комплексного обеспечения охраны водных объектов и других природных ресурсов. По мнению Д.О. Сивакова, указанную проблему следует решать в том числе путем зонирования акваторий, которое должно захватывать также прибрежные земли¹.

Не ко всем ограничениям и запретам, установленным в пределах водоохранных зон и прибрежных защитных полос, граждане и юридические лица относятся с пониманием, о чем свидетельствует правоприменительная практика.

Положения ст. 65 ВК РФ были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ². Обобщенно Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что оспариваемые законоположения находятся в общей системе правового регулирования охраны окружающей природной среды, в частности водных объектов, и направлены на защиту экологических прав граждан, обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам с учетом их особого публичного предназначения, сохранение природы и окружающей среды и обеспечение баланса между общественными интересами и правами частных лиц, интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов общества в целом, приняты в развитие основных принципов водного законодательства. В итоге во всех случаях Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы.

Значительное количество споров, которые рассматривались в судебном порядке, связаны с привлечением к административной ответственности за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водоохранной зоны водного объекта (ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ) и невыполнение требований по оборудованию хозяйственных и иных объектов, расположенных в границах водоохранных зон, сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод (ч. 1 ст. 8.45 КоАП РФ), с оспариванием правовых актов об отказе в получении (или отмене выдачи) разрешения на строительство, об отказе в предоставлении земельных участков, об оспаривании прав на земельные участки, об установлении ширины водоохранных зон, о возмещении вреда, причиненного водному объекту.

Режим ограничения доступа к водным объектам *на автомобилях* является одной из масштабно обсуждаемых проблем и имеет как

¹ См.: Сиваков Д.О. Водное право: динамика, проблемы, перспективы: монография. 2-е изд.; перераб. и доп. М., 2016. С. 346, 358–377.

² См. определения Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 808-О, от 24 марта 2015 г. № 639-О, от 29 сентября 2015 г. № 1847-О, от 27 сентября 2018 г. № 2349-О, от 20 декабря 2018 г. № 3222-О (СПС «КонсультантПлюс»).

сторонников, так и противников. Например, на интернет-ресурсе РОИ¹ зарегистрирована общественная инициатива № 78Ф51720 (уровень инициативы — федеральный): «Внести изменения в Водный кодекс Российской Федерации, сменив режим ограничений на движение и стоянку транспортных средств в границах водоохранных зон», а именно: «1. Установить водоохранную зону на больших водоемах для автомобилей категории "В", равную 30 метрам, но не больше зоны прямой видимости от отдыхающих. При этом минимальное расстояние транспортного средства от береговой линии не может быть меньше 10 метров. 2. Установить водоохранную зону на меньших водоемах, равную 12 метрам. 3. Реально штрафовать за загрязнение прибрежных зон (езду по мелководью, мытье машин, разлив ГСМ, разбрасывание мусора). 4. Разрешить подъезд к водоемам на расстояние меньшее, чем водоохранная зона, на время, не превышающее 30 минут, и только для осуществления спуска плавсредств на воду. 5. Ужесточить контроль за исполнением п. 2»².

Особое место среди проблем установления режима водоохранных зон и прибрежных защитных полос занимает *установление их границ*.

Приказом Минприроды России от 18 марта 2008 г. № 61 утвержден примерный перечень мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации³, в число которых входит *установление границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос и закрепление их на местности специальными информационными знаками* (подп. 1 п. 1), которые проводятся в соответствии с Методическими указаниями по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минприроды России от 29 сентября 2010 г. № 425⁴.

¹ РОИ — интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации. Интернет-ресурс создан во исполнение указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

² 17 апреля 2019 г. на 22.00 час. «за» было подано 5677 голосов, «против» — 161 голос. URL: <https://www.roi.ru/51720/>

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

На местности границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос водных объектов устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти в соответствии с правилами¹. В них определены уполномоченные органы исполнительной власти, которые обеспечивают: а) определение ширины водоохранной зоны и ширины прибрежной защитной полосы для каждого водного объекта; б) описание границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водного объекта, их координат и опорных точек; в) отображение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов на картографических материалах; г) установление границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов непосредственно на местности, в том числе посредством размещения *специальных информационных знаков*².

Описание границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водного объекта, их координат и опорных точек осуществляется с точностью определения координат характерных точек границ ЗОУИТ.

Сведения о границах водоохранных зон и границах прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе картографические материалы, представляются в Федеральное агентство водных ресурсов для внесения в государственный водный реестр.

Спор по поводу применения Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе связанный с определением местоположения *береговой линии* (границы водного объекта), был предметом рассмотрения Верховного Суда РФ³. Кроме того, оспариваемый в нем приказ Министерства природных ресурсов Краснодарского края от 14 декабря 2016 г. № 2008 «Об установлении границ водоохранной

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 415.

² Образцы специальных информационных знаков для обозначения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов утверждены приказом Минприроды России от 13 августа 2009 г. № 249 (СПС «КонсультантПлюс»).

³ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13 февраля 2019 г. № 18-АПГ18-62 «Об отмене решения Краснодарского краевого суда от 5 сентября 2018 г. в части признания недействующим приказа Министерства природных ресурсов Краснодарского края от 14 декабря 2016 г. № 2008 «Об установлении границ водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы реки Цусхвадж в микрорайоне Солоники Лазаревского района муниципального образования город-курорт Сочи Краснодарского края» // СПС «КонсультантПлюс».

зоны и прибрежной защитной полосы реки Цусхвадж в микрорайоне Солоники Лазаревского района муниципального образования город-курорт Сочи Краснодарского края» был признан *нормативным правовым актом*.

Однако в указанном судебном деле не рассматривалась коллизия, которая возникает между правилами установления ограничений использования земельных участков в ЗОУИТ и правилами вступления в силу нормативных правовых актов¹.

Так, согласно п. 5.1 Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос водных объектов *считаются установленными с даты внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости*. Аналогично этот вопрос решен в п. 24 ст. 106 ЗК РФ — с момента внесения соответствующих сведений о них в ЕГРН.

Правила о вступлении в силу положений нормативного характера, затрагивающих права, свободы человека и гражданина, в ином порядке — в порядке внесения сведений в ЕГРН — создают правовую неопределенность и порождают многочисленные споры.

2.3. ВОДООХРАННАЯ И РЫБООХРАННАЯ ЗОНА ОЗЕРА БАЙКАЛ

Озеро Байкал и близлежащая территория, внесенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, требуют повышенной правовой охраны. В связи с этим законодательство России предусматривает особый и довольно сложный правовой режим Байкальской природной территории (далее — БПТ).

Согласно ст. 2 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в состав БПТ входит само озеро Байкал, прилегающая к озеру водоохранная зона, водосборная площадь в пределах территории России, а также ООПТ, расположенные на берегах озера Байкал, и прилегающая к озеру территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от него. Площадь БПТ составляет 360 750 кв. км, в том числе площадь озера Байкал — 31 570 кв. км².

В этом самом глубоком в мире озере содержится около 20% запасов общемировых поверхностных вод. В границах БПТ насчитыва-

¹ См.: Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков. С. 11–17.

² См.: Байкал: природа и люди: энциклопедический справочник / Байкальский институт природопользования СО РАН; отв. ред. А.К. Тулохонов. Улан-Удэ, 2009.

Указанное правовое регулирование представляется недостаточным и несоответствующим требованиям ст. 106 ЗК РФ, поскольку Положение не определяет порядок создания охранных зон стационарных пунктов наблюдений, не содержит конкретных ограничений хозяйственной деятельности в границах указанной охранной зоны. Отсутствие конкретных ограничений ведет к возникновению правовой неопределенности в вопросе ведения хозяйственной деятельности в границах такой зоны.

С учетом изложенного можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в постановление Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 972 с целью приведения его в соответствие с требованиями земельного законодательства в части правового режима ЗОУИТ.

2.6. БЕРЕГОВАЯ ПОЛОСА

Береговая полоса не включена в перечень видов ЗОУИТ (ст. 105 ЗК РФ). Однако как объект общественных отношений, закрепленный рядом нормативных правовых актов, береговая полоса нуждается в более четком правовом оформлении, а ее режим, по нашему мнению, имеет сходные черты с режимом ЗОУИТ. Категория «береговая полоса» имеет давнюю историю. Ее правовой режим всегда являлся объектом внимания правоведов¹, а также масштабно фигурирует в материалах правоприменительной практики.

В Водном кодексе РФ сохранено понятие *водных объектов общего пользования* (ст. 6). К ним относятся поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. По общему правилу они являются общедоступными водными объектами.

Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Исключения установлены в ВК РФ или могут быть предусмотрены в других федеральных законах.

Например, водный объект, находящийся в государственной или муниципальной собственности, или его часть могут быть предоставлены в *обособленное водопользование*, которое может осуществляться

¹ См., например: Васильева М.И. О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 29–32; Петрова Т.В. Права на природные ресурсы в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 27–30; Сиваков Д.О. Водное право: динамика, проблемы, перспективы: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 340–357.

на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц, на водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для осуществления аквакультуры (рыбоводства) (ч. 1, 2 ст. 38 ВК РФ).

На водных объектах общего пользования могут быть запрещены или ограничены определенные виды деятельности (ч. 3–5 ст. 6 ВК РФ), однако если они являются общедоступными, то эти обстоятельства не влияют на право доступа к ним через *береговую полосу*, которая также является *объектом общего пользования*.

Так, полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, составляет 5 м.

Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Эти дозволения конкретизируют положения ч. 1 ст. 27 Конституции РФ о праве каждого на свободное передвижение и п. 1 ст. 262 ГК РФ о праве граждан свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

По правилам ГрК РФ береговые полосы водных объектов общего пользования отнесены к *территориям общего пользования*, а материалы по обоснованию *проекта планировки территории* должны содержать схему, отображающую, в частности, проходы к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (п. 12 ст. 1, п. 8 ч. 4 ст. 42).

Обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам возложено на *органы местного самоуправления всех уровней*¹.

Ранее береговая полоса с режимом общего пользования именовалась *бечевник* — со времен, когда судоходство по рекам или каналам обеспечивалось бурлаками или лошадьми по сухопутной дороге вдоль берега с помощью крепкого каната — бечевы.

Во времена Союза ССР этот термин и режим были сохранены. Так, в Уставе внутреннего водного транспорта 1930 г.² бечевнику и пристанским участкам была посвящена отдельная глава, а бечевник был определен как предоставленная в общее бесплатное пользование полоса береговой земли вне черты городских поселений для нужд судоходства и сплава на всех внутренних водных путях сообщения. В городских поселениях по берегам судоходных путей была разрешена безвозмездная бечевая тяга, если не было технических препятствий, а также бесплатное использование береговой полосы в пределах 20 м в случае аварии и случайной зимовки (п. 38 гл. 6).

В Водном кодексе РФ 1995 г. назначение и режим бечевника были изменены. Он был определен как полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования, предназначенная для общего пользования. Каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе для рыболовства и причаливания плавательных средств. Ширина бечевника не может превышать 20 м (ст. 20).

В настоящее время в ЗК РФ имеется *запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы*, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27). Кроме этого для обеспечения *свободного доступа к прибрежной полосе* может быть установлен публичный сервитут (подп. 1 п. 4 ст. 23).

Также имеются ограничения при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Например, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и рас-

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 15 ч. 1 ст. 14, п. 28 ч. 1 ст. 15, п. 36 ч. 1 ст. 16) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Постановление СНК СССР от 24 октября 1930 г. № 5746 // СЗ СССР. 1930. № 55. Ст. 582.

положенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (п. 4 ст. 39.8 ЗК РФ).

Помимо этого береговая полоса вдоль *внутренних водных путей* вне территорий населенных пунктов используется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, и входит в состав земель транспорта (п. 4 ст. 90 ЗК РФ). Порядок ее использования определяется в ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ¹. Так, например, администрации бассейнов внутренних водных путей имеют право пользоваться береговой полосой для проведения работ по обеспечению судоходства и строительству зданий, строений и сооружений для этих целей, устанавливать на береговой полосе береговые средства навигационного оборудования, осуществлять рубки произрастающих на береговой полосе деревьев и кустарников для обеспечения безопасности судоходства, в том числе видимости береговых средств навигационного оборудования, а также для геодезического обоснования при съемках участков русел рек. Поэтому режим береговой полосы водного объекта общего пользования дополняется режимом ее использования применительно к внутренним водным путям, находящимся за пределами населенных пунктов.

Положения ч. 6, 8 ст. 6 ВК РФ о береговой полосе неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ². Обобщенно Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что оспариваемые законоположения приняты в развитие основных принципов водного законодательства, направлены на сохранение природы и окружающей среды, обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам с учетом их особого публичного предназначения, а также справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц. В итоге во всех случаях Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы.

Значительное количество споров, которые рассматривались в судебном порядке, связаны с привлечением к административной ответственности за несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его бере-

¹ СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

² См. определения Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. № 772-О-О, от 29 сентября 2015 г. № 2138-О, от 29 мая 2018 г. № 1203-О, от 28 июня 2018 г. № 1540-О, от 20 декабря 2018 г. № 3222-О (СПС «КонсультантПлюс»).

говой полосе (ст. 8.12.1 КоАП РФ)¹ и приватизаций земельных участков в границе береговой полосы².

§ 3. ОКРУГА САНИТАРНОЙ (ГОРНО-САНИТАРНОЙ) ОХРАНЫ ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ, КУРОРТОВ И ПРИРОДНЫХ ЛЕЧЕБНЫХ РЕСУРСОВ

Одним из видов ЗОУИТ, предусмотренных ЗК РФ, является округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов (п. 15 ст. 105).

Общая цель установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов как ЗОУИТ указана в п. 1 ст. 104 ЗК РФ: охрана окружающей среды, в том числе *защита и сохранение природных лечебных ресурсов*.

Пункт 2 ст. 96 ЗК РФ конкретизирует цель установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны — сохранение благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Общие требования к установлению и содержанию правового режима округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов содержатся в ЗК РФ (гл. XVII, XIX) и Федеральном законе от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³.

В отношении округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения порядок их установления и особенности правового режима регулируются постановлениями Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1426 «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и

¹ См., например, постановления Верховного Суда РФ от 15 июня 2017 г. № 48-АД17-10, от 7 июня 2017 г. № 11-АД17-29, от 2 мая 2017 г. № 44-АД17-7 (СПС «Консультант-Плюс»)

² См., например, определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2015 г. № 244-ПЭК15 по делу № А40-72427/2013, постановление Президиума Тверского областного суда от 11 января 2016 г. № 44Г-1/2016, определение Верховного Суда РФ от 6 марта 2018 г. № 306-ЭС18-696 по делу № А55-28542/2015, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 февраля 2018 г. № 5-КГПР17-252 и апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2018 г. по делу № 33-14088/2018.

³ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.