

Проблемы правового режима водоохраных зон



Д. Ф. Фаткуллина,
кафедра экологического и земельного
права Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова

В данной статье обсуждаются проблемы унификации юридических терминов, используемых в отношении водоохраных зон; определения границ таких зон; отнесения земель водоохраных зон к одной из категорий земель; вопросы оборотоспособности земель водоохраных зон и совершенствования перечня ограничений хозяйственной деятельности в водоохраных зонах; особенности режима земель водоохраных зон на землях поселений, а также проблемы привлечения к юридической ответственности за нарушение правового режима земель водоохраных зон.

В последнее десятилетие практически во всех населенных районах страны берега рек и водоемов бесконтрольно застраиваются. При проверках в 2004–2005 гг. Росприроднадзором установлено, что водоохраные зоны водных объектов Москвы и Московской области застроены, в том числе коттеджами, на 20–30%¹.

Такая ситуация возникла вследствие многочисленных коллизий и правовых пробелов в правовом регулировании режима водоохраных зон в Земельном кодексе Российской Федерации² (далее — ЗК РФ), Водном кодексе Российской Федерации³ (далее — ВК РФ), Положении о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах⁴ (далее — Положение о водоохраных зонах) и других нормативных правовых актах.

В данной статье рассматриваются проблемы унификации юридических терминов, используемых в отношении водоохраных зон; определения границ таких зон; отнесения земель водоохраных зон к одной из категорий земель; вопро-

сы оборотоспособности земель водоохраных зон и совершенствования перечня ограничений хозяйственной деятельности в водоохраных зонах; особенности режима земель водоохраных зон на землях поселений, а также проблемы привлечения к юридической ответственности за нарушение правового режима земель водоохраных зон.

Проблема унификации юридических терминов, используемых в отношении водоохраных зон

Законодатель не придерживался политики единообразия и унификации используемой терминологии, которая является существенным элементом юридической техники. Так, статьи 102 ЗК РФ и 111 ВК РФ употребляют термин «водоохраные зоны водных объектов», тогда как статья 97 ЗК РФ называет их «водоохраные зоны рек и водоемов».

Понятие «водный объект» гораздо шире понятия «реки и водоемы». В соответствии со ст. 1 ВК РФ водный объект является сосредоточием вод на поверхности суши либо в недрах со своею границей и объемом, водным режимом. В соответствии со ст. 9 и 10 ВК РФ к поверхностным вод-

¹ 30 сентября 2005 г. в Росприроднадзоре были подведены итоги комплексного обследования водоохраных зон и водоемов Москвы и Московской области // Пресс-служба МПР России. 2005. 30 сентября: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=1010&pid=508>

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп., внесенными федеральными законами от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, 3 октября 2004 г. № 123-ФЗ, 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, 7 марта № 15-ФЗ, 21 июля № 111-ФЗ, 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ и от 31 декабря 2005 г. № 206-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ (ред. от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ; с изм. и доп., внесенными федеральными законами от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ, 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, 29 декабря 2004 г., 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ и от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

⁴ Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. № 1404 // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5567.

ным объектам относятся: поверхностные водотоки (реки и водохранилища на них, ручьи, каналы межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов) и поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота, пруды). Следовательно, понятие «реки и водоемы» не охватывает всех водных объектов. Водоохранные зоны же устанавливаются для рек, стариц, озер, водохранилищ, морей и болот (п. 2 Положения о водоохранных зонах). Соответственно, будет уместным изменить формулировку «водоохранные зоны рек и водоемов» в ст. 97 ЗК РФ на следующую: «водоохранные зоны водных объектов».

В отношении водоохранных зон встречается и совсем некорректный термин: земли «водоохранного назначения», который закреплен в п. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵ (далее — Закон о приватизации). Следует заменить этот термин на «водоохранные зоны водных объектов».

Проблема определения границ водоохранных зон

Необходимо решить вопрос, являются ли водоохранные зоны частью водного объекта. Ни в ЗК РФ, ни в ВК РФ нет ответа на этот вопрос. Это затрудняет определение границ объектов права собственности для правоприменителей и титульных владельцев земельных участков, сопряженных с водными объектами.

Было бы целесообразно включить в водный объект лишь бечевник. В этом случае водоохран-

ные зоны (за исключением бечевника) не будут рассматриваться как часть водного объекта.

Далее, в связи с тем что водоохранные зоны водных объектов (их правовой режим и размеры) устанавливаются в силу закона, следует отказаться от законодательного требования разработки проектов водоохранных зон вдоль всех водных объектов, осуществляя их разработку только для территорий, где научно обоснована такая необходимость. Отсутствие проектной и землеустроительной документации в отношении установления водоохранной зоны или прибрежной защитной полосы либо сведений о границах такой зоны (полосы) в документах, подтверждающих титульное владение земельным участком, не свидетельствует об отсутствии водоохранной зоны и не освобождает от ответственности за нарушение ее режима. При отсутствии в перечисленных документах сведений о границах водоохранной зоны следует руководствоваться минимальными размерами водоохранных зон и прибрежных защитных полос, установленными Положением о водоохранных зонах.

Тем не менее следует распространить положения об обязательном внесении сведений о границах водоохранных зон в документы государственного земельного кадастра, на земельные участки, расположенные в пределах таких зон (полос).

Проблема отнесения земель водоохранных зон к одной из категорий земель

Из анализа ЗК РФ невозможно сделать однозначного вывода, к какой категории земель относятся земли водоохранных зон. Так, статья 97 ЗК РФ относит земли водоохранных зон к землям природоохранного назначения, а статья 102 — к землям водного фонда. На это обращают внимание Г.А. Волков⁶, И.О. Краснова⁷, О.И. Краснов⁸, П.Н. Павлов⁹, Д.О. Сиваков¹⁰ и другие.

Г.А. Волков пишет, что земельные участки в пределах водоохранных зон могут иметь правовой режим земель водного фонда и земель природоохранного назначения, а в некоторых случаях и иных категорий земель¹¹. И.О. Краснова полагает, что земли водоохранных зон могут относиться к землям сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и др., «образуя лишь в пределах прибрежной защитной полосы либо земель, занятых гидротехническими или водохозяйственными сооружениями, земли водного фонда»¹².

Во избежание дублирования в отношении правового режима земель водоохранных зон — с одной стороны, относящихся к землям природоохранно-

⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. федеральных законов от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ, 9 мая 2005 г. № 43-ФЗ, 18 июня 2005 г. № 60-ФЗ, 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ; с изм., внесенными федеральными законами от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ и от 5 января 2006 г. № 7-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁶ Волков Г.А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Нефтегаз, Энергетика и Законодательство. Вып. 4. 2004–2005. С. 179–183.

⁷ Краснова И.О. Земельное право: элементарный курс. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003.

⁸ Краснов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003.

⁹ См.: Комментарий к Земельному кодексу // Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации. М.: Юрайт-Издат, 2002.

¹⁰ Сиваков Д.О. Правовой режим земель водного фонда. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹¹ Волков Г.А. Указ. соч..

¹² Краснова И.О. Указ. соч.

го назначения (в составе категории земель особо охраняемых территорий и объектов), а с другой — принадлежащих землям водного фонда — следует внести следующие изменения в ЗК РФ: исключить водоохранные зоны водных объектов из состава земель водного фонда (ст. 102 ЗК РФ). К водному объекту (а значит, к землям водного фонда) необходимо относить полосу бечевника, а оставшуюся часть водоохранной зоны — к землям природоохранного назначения.

Оборотоспособность земель водоохранных зон

В соответствии со ст. 112 ВК РФ земельные участки в водоохранных зонах предоставляются гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном земельным законодательством Российской Федерации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда. Об этом свидетельствует и часть 4 ст. 97 ЗК РФ (земельные участки в пределах земель природоохранного назначения не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землевладельцев, арендаторов земельных участков, что свидетельствует об отсутствии ограничений в обороте).

В п. 8 Положения о водоохранных зонах предусмотрено, что установление водоохранных зон не влечет за собой изъятия земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землевладельцев, за исключением случаев, предусмотренных законом. Из п. 6 того же Положения следует, что на землях водоохранных зон разрешено размещение дачных и садово-огородных участков, а также индивидуальное строительство — при ширине водоохранной зоны более 100 м.

В то же время часть 1 ст. 94 предусматривает, что земли особо охраняемых территорий (к которым относятся и рассматриваемые водоохранные зоны в составе земель природоохранного назначения) полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота.

Кроме того, в соответствии с п. 8 ст. 28 Закона о приватизации отчуждению не подлежат земельные участки в составе земель «водоохранного и санитарно-защитного назначения». Суды толкуют это положение как запрет на приватизацию земельных участков в водоохранных зонах (причем на всей территории водоохранной зоны,

а не только в ее прибрежной защитной полосе). В судебной практике сформировалась следующая позиция: водоохранные зоны не могут быть предоставлены на праве собственности в силу ст. 27 и 94 ЗК РФ и п. 8 ст. 28 Закона о приватизации. Соответственно, в исках об обязанности заключения договора купли-продажи земельных участков в водоохранных зонах суды отказывают¹³.

Таким образом, необходимо внести дополнения в ст. 111 ВК РФ с целью:

- 1) введения последовательного и полного запрета на предоставление в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах водных объектов садовых, огородных и дачных земельных участков, земельных участков для целей строительства индивидуальных жилых домов, промышленных, коммунальных и складских объектов;
- 2) установления в отношении титульных владельцев земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах, осуществивших самовольное возведение ограждений, обязанности снести эти ограждения; а также введения впредь запрета возведения любых ограждений в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах;
- 3) закрепления обязанности титульных владельцев размещенных ранее в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах (садовых, огородных и дачных земельных участков, земельных участков для целей строительства индивидуальных жилых домов, промышленных, коммунальных и складских объектов) оборудовать отдельно стоящие жилые дома и другие объекты установками локальной очистки сточных вод и осуществить мероприятия по озеленению берега с указанием минимальной плотности посадки защитных насаждений.

В связи с особой ценностью земель водоохранных зон можно также использовать методы экономического регулирования, например, повысить коэффициент ставки земельного налога, дабы не стимулировать дальнейшую застройку водоохранных зон.

¹³ См., например: постановление ФАС Северо-Западного округа от 3 октября 2003 г. № А56-3943/03; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 25 июля 2005 г. № А43-33368/2004-9-846; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 июля 2005 г. № А29-10503/2004а; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 8 декабря 2004 г. № А33-8373/04-С2-Ф02-5071/04-С2; постановление ФАС Уральского округа от 14 декабря 2004 г. № Ф09-3957/04-ГК; постановление ФАС Уральского округа от 29 сентября 2004 г. № Ф09-3242/04-ГК.

Водоохранные зоны на землях поселений

В пределах черты поселений территории водоохранных зон относятся к землям поселений, выделяются в результате территориального зонирования, имеют правовой режим, схожий с режимом водоохранных зон вне земель поселений, за исключением их размеров. Положение о водоохранных зонах предусматривает, что размеры и границы устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки в соответствии с утвержденными генеральными планами (подп. 7 п. 3 Положения).

Согласно п. 4 Положения о водоохранных зонах в городах и других поселениях при наличии ливневой канализации и набережной допускается совмещать границу прибрежных защитных полос с парапетом набережной. Например, в постановлении главы администрации Новосибирской области говорится: «Установить ширину прибрежной защитной полосы для реки Оби и Новосибирского водохранилища в границах города Новосибирска — 100 м, для остальных водных объектов — 15 м¹⁴. Для участков реки Оби и Новосибирского водохранилища на территории города Новосибирска, имеющих набережную, границы прибрежных защитных полос совмещаются с парапетом набережной». В последнем предложении опущено требование наличия ливневой канализации, что с неизбежностью приведет к усугублению негативного влияния поверхностного стока с водонепроницаемой поверхности набережной. По нашему мнению, для того чтобы прибрежная защитная полоса могла быть совмещена с парапетом набережной, обязательно наличие ливневой канализации, причем уже существующей, а не планируемой в будущем.

В случае, когда генеральный план был утвержден после даты принятия акта, устанавливающего размеры водоохранных зон в поселении, суд запретил устанавливать размеры водоохранных зон менее размеров, предусмотренных Положением о водоохранных зонах. Так, постановление губернатора Челябинской области¹⁵ устанавливало ширину водоохранной зоны на некоторых участках реки Миасс в 50 и менее метров («по границе застройки»), хотя протяженность реки Миасс составляет более 500 км, она протекает по территории трех субъектов Российской Федерации¹⁶, а значит, является федеральной собственностью (ст. 36 ВК РФ). Суд постановил, что буквальное толкование нормы подп. 7 п. 3 Положения о водоохранных зонах не позволяет сделать вывод о том, что норма допускает установление границ водоохранных зон менее установленного федеральным законодательством минимального размера.

Суд аргументировал свою точку зрения тем, что, во-первых, согласно ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила *не ниже* установленных на федеральном уровне. Во-вторых, требования к минимальным размерам водоохранных зон, аналогичные Положению о водоохранных зонах, содержит и п. 9.12 СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».

Аналогично приведенному примеру, Временное положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах Валдайского района Новгородской области позволяло производить застройку на берегах водоемов без соблюдения минимальной ширины водоохранных зон, установленной Положением о водоохранных зонах. Подобные акты признаны судом недействительными по искам прокуроров в Великом Новгороде, Боровичском районе и других¹⁷.

В некоторых случаях крупные населенные пункты практически целиком расположены в водоохранной зоне водного объекта. Например, в горной Республике Алтай застройка исторически осуществлялась в межгорьях, в долинах рек, озер, а значит, в водоохранных зонах водных объектов. До 1993 г. большинство земельных участков, расположенных в водоохранной зоне водных объек-

¹⁴ Постановление главы администрации Новосибирской области от 5 июня 2003 г. № 388 «О внесении изменений и дополнений в постановление главы администрации области от 08.08.2002 г. № 662 «Об установлении минимальных размеров водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов в границах города Новосибирска» // <http://www..sovsibir..ru/show..shtml?tp=th&nart=5714>.

¹⁵ Постановление губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 г. № 554 «Об утверждении границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов: р. Миасс на участке от нижнего бьефа Шершневого водохранилища до поселка Каштак, озера Первое, озера Смолино, озера Синеглазово на территории города Челябинска» в ред. постановления губернатора Челябинской области от 23 декабря 2004 г. № 666 «О внесении изменений в постановление губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 г. № 554».

¹⁶ Решение Челябинского областного суда от 28 апреля 2005 г. № 3-40/2004, <http://www.nuclearpolicy.ru/pravo/lawpractice/2005/28apr2005.shtml>.

¹⁷ Новгородская область. Выявлены факты незаконного строительства в водоохранных зонах // Регионы.Ру, 21 июня 2005, http://www.i-stroy.ru/isengine?Page=View_News&NewID=4284.

тов города Горно-Алтайск, уже были застроены¹⁸. Общее, количество жилых домов, расположенных в водоохранной зоне водных объектов города Горно-Алтайск составляет 2918, из них 1469 жилых домов построены до 1980 г., 1421 жилой дом построен с 1980 г. по сентябрь 2001 г.¹⁹ Количество жилых домов в водоохранной зоне составляет 60 % всей застройки города.

Город Барнаул находится в пойме реки Обь. При определении границ водоохранных зон учитывались как природные факторы (характер стока, формирования, особенности ландшафтов, тип берегов, интенсивность эрозионных процессов и др.), так и антропогенные факторы (границы городской застройки и степень антропогенной нагрузки территории)²⁰. В результате была установлена ширина водоохранной зоны от 2 до 11 км.

Очевидно, для поселений, находящихся целиком или преимущественно в водоохранной зоне, не могут быть соблюдены со всей строгостью нормы Положения о водоохранных зонах и п. 9.12 СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» об ограничении хозяйственной деятельности в водоохранных зонах. Водоохранная зона шириной, например, в 11 км, не должна ограничивать хозяйственную деятельность значительной части города. По всей видимости, в такой ситуации режим водоохранной зоны должен быть существенно смягчен, или же режим охраны водного объекта в черте расположенного в его пойме поселения стоит отличать от режима водоохранной зоны и разработать на уровне органа местного самоуправления специальный акт, устанавливающий особый правовой режим с отличиями от федерального перечня ограничений хозяйственной деятельности.

Ответственность за нарушение правового режима земель водоохранных зон

В отношении уголовной ответственности за нарушение режима водоохранных зон необходимо заметить, что в будущем возможно внесение изменений в составы экологических преступлений,

в том числе затрагивающих правовой режим водоохранных зон. В проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 197625-4²¹, внесенном на рассмотрение в Государственную Думу 12 июля 2005 г. и рассмотренным ее Советом 20 сентября 2005 г., предлагается дополнить четыре состава Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) таким местом совершения деяния как водоохранные зоны водных объектов: в качестве основного признака (ст. 257 «Нарушение правил охраны рыбных запасов»), квалифицирующего (ст. 251 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха») либо особо квалифицирующего признака (ст. 250 «Загрязнение вод»; ст. 254 «Загрязнение почв»).

Необходимо установить уголовную ответственность должностных лиц за нарушение порядка предоставления земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах, а также перевода земель или земельных участков в составе таких земель из категории земель особо охраняемых территорий в другую. Этого результата можно достичь путем внесения дополнений в ст. 170 УК РФ, которая в данное время предусматривает уголовную ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения. Альтернативным вариантом может стать введение новой статьи в главе 26 УК РФ. □

¹⁸ Справка Прокуратуры Республики Алтай о результатах проверки исполнения водного, земельного и лесного законодательства Российской Федерации в части законности предоставления земельных участков, расположенных в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах под размещение промышленных, хозяйственных и жилых объектов // Сайт Прокуратуры Республики Алтай, http://www.prokuratura.gorny.ru/News/2004/1008_spravka.htm.

¹⁹ Там же.

²⁰ Кормаков В.И., Жерелина И.В., Стояцева Н.В. и др. Проектирование водоохранных зон и прибрежных защитных полос на урбанизированных территориях // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2004. № 2.

²¹ Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 197625-4 // КонсультантПлюс.