

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГРАНИЦАХ ЗОУИТ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Алексей Викторович Дубровский

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, заведующий кафедрой кадастра и территориального планирования, тел. (383) 361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Елена Андреевна Скоринская

Верхне-Обское бассейновое водное управление, 630087, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 167, ведущий специалист эксперт, тел. (383)314-89-15, e-mail: lenavoro95@mail.ru.

В статье рассматриваются проблемы, которые возникают у землепользователей на земельных участках, находящихся в границах зон с особыми условиями использования территории водных объектов. Приведены примеры нарушения земельного и водного законодательства со стороны собственников земельных участков. Показана технологическая последовательность действий по определению и согласованию границ зон с особыми условиями использования территории водных объектов. Обосновывается необходимость обязательного установления зон затопления для обеспечения безопасности и информирования проживающего вблизи водного объекта населения. Рассмотрена нормативно-правовая база выполнения работ по установке зон с особыми условиями использования территории водных объектов.

Ключевые слова: Единый государственный реестр недвижимости; зоны затопления, зоны подтопления, обеспеченность паводка, чрезвычайная ситуация, градостроительная деятельность.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LAND-PROPERTY RELATIONS IN THE BOUNDARIES OF ZOUIT WATER BODIES

Alexey V. Dubrovsky

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Head of the Cadastre and Territorial Planning Department, phone: (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Elena A. Skorinskaya

Upper Ob basin water management, 167, Nemirovich-Danchenko St., Novosibirsk, 630087, Russia, leading specialist, expert, tel: (383)314-89-15, e-mail: lenavoro95@mail.ru.

The article discusses the problems that arise for land users on land plots located within the boundaries of zones with special conditions for the use of the territory of water bodies. Examples of violations of land and water legislation by land owners are given. The technological sequence of actions to determine and coordinate the boundaries of zones with special conditions for the use of the territory of water bodies is shown. The necessity of mandatory establishment of flood zones to ensure safety and inform the population living near the water body is substantiated. The regulatory framework for the implementation of works on the installation of zones with special conditions for the use of the territory of water bodies is considered.

Keywords: negative impact of water, flood zones, flooding, hydraulic structure, waterworks, flood security

Введение

Россия входит в группу стран наиболее обеспеченную водными ресурсами. Доля Российских статических запасов пресной воды составляет 20 %, а динамических 10 % от общемировых. Эти показатели делают Россию второй страной в мире по валовому объему водных ресурсов после Бразилии.

Водные ресурсы и годовой сток распределены по территории государства не равномерно. Это приводит к тому, что одни регионы страдают от их дефицита, а другие от ежегодных паводков.

Такая обеспеченность России водными ресурсами обуславливает необходимость особого правового регулирования государственного контроля использования и охраны водных объектов.

Методы и материалы

В отдельный пункт перечня мероприятий, современной системы охраны водных объектов можно выделить – установление зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Правовой режим ЗОУИТ ограничивает хозяйственную деятельность на территориях, прилегающих к водным объектам для снижения степени негативного влияния на водные объекты, а также минимизирует риск негативного влияния вод на объекты недвижимости, инфраструктуры, хозяйственную деятельность.

К ним относятся:

1. Установление границ водоохраных зон (ВЗ) и прибрежных защитных полос (ПЗП);
2. Установление границ зон затопления (ЗЗ), подтопления (ЗП);
3. Установление зон санитарной охраны источников водоснабжения.

Перечисленные ганцы ЗОУИТ считаются установленными и отображаются на документации с момента внесения сведений о них в ЕГРН.

Долгое время в ЕГРН сведения о ЗОУИТ и границах водных объектов отсутствовали. Например, первые сведения о границах ВЗ и ПЗП на территории НСО появились в 2014 г. (часть Новосибирского водохранилища), а сведения о границах ЗЗ, ЗП только в 2020 г [4].

Таблица 1

ЗОУИТ водных объектов в ЕГРН

№	Наименование зоны	Количество внесённых в ЕГРН зон по состоянию на 30.04.2021
1	Прибрежная защитная полоса	41
2	Водоохранная зона	41
3	Зона затопления	17
4	Зона подтопления	15
5	Береговые линии*	25

Результаты

Отсутствие в ЕГРН сведений о границах ЗОУИТ привело к тому, что жители НСО на участках, принадлежащих им на праве собственности до того, как в отношении таких участков были установлены границы ЗОУИТ могут использовать свои участки только в соответствии с установленными ограничениями (таблица 2) [11].

А при определении и внесении в ЕГРН сведений о береговой линии (БЛ) - границы водного объекта были выявлены случаи образования участков с нарушениями, за счет земель водного фонда или земель, относящихся к землям общего пользования [3].

Установление ЗОУИТ для водных объектов начинается с определения его береговой линии. Установление границ водного объекта важно не только для выполнения таких работ, но и для разграничения государственной собственности на землю, области действия норм земельного и водного права [6].

Согласно ст. 102 ЗК – земли, покрытые поверхностными водными объектами – относятся к землям водного фонда. Имеют государственную форму собственности. В границах водных объектов не могут быть образованы земельные участки [3].

Примеры: рисунок 1, земельный участок для жилой застройки проходит по русловому пруду на р. Ельцовка. Государственная регистрация ЗУ произошла в 2020 г., сведения о БЛ, появились в 2021. Рисунок 2, земельный участок на р. Тула.



Рис. 1. ЗУ на русловом пруду р. Ельцовка

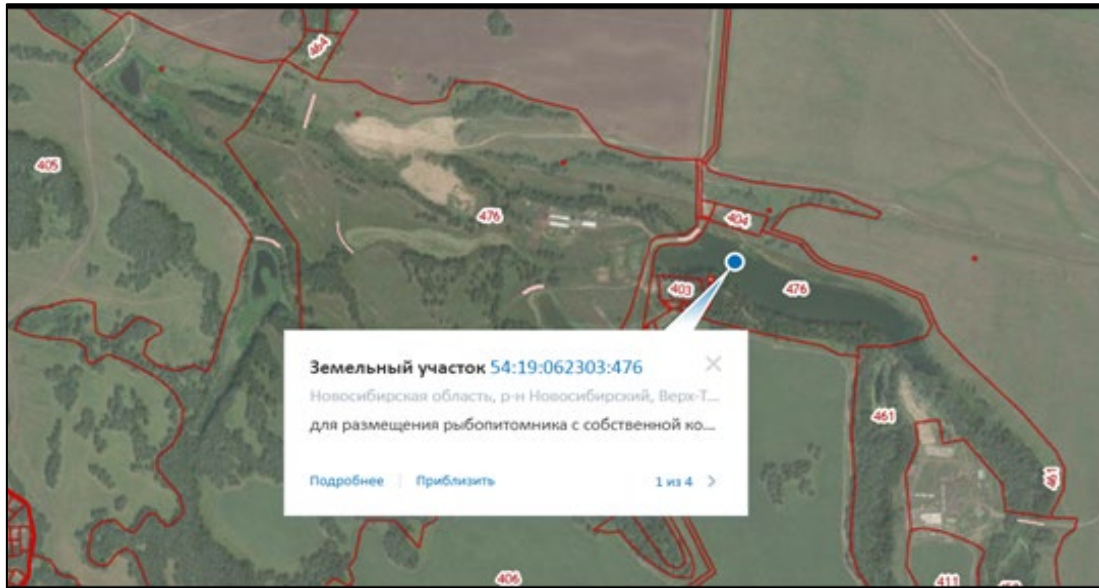


Рис. 2. ЗУ на реке Тула

Подобные ситуации являются основанием приостановления государственного кадастрового учета и изъятия части ЗУ попадающего в границы водного объекта. Кроме того участки, которые водный объект не пересекают, могут оказаться в его береговой полосе. Береговая полоса (БП) – является местом общего пользования, к ЗОУИТ не относится. Ее размеры варьируются от 5 до 20 м, в зависимости от типа водного объекта [1].

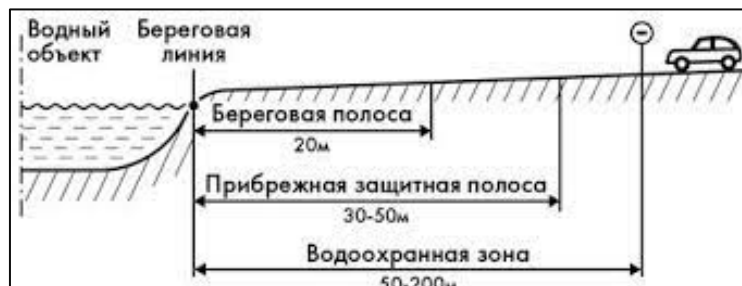


Рис. 3. Границы водных объектов, береговая полоса ВЗ и ПЗП.

Обсуждение

Нередко правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, которые пересекают границы береговой линии, береговой полосы или ЗОУИТ не согласны с таким решением и прибегают к досудебным землеустроительным экспертизам, а также обращаются в суды с требованием пересмотреть установленные границы.

Основанием удовлетворения таких требований является:

1. Границы водных объектов могут измениться в результате антропогенных процессов, естественных процессов руслоформирования, прохождения сильных паводков и в результате др. видов негативного влияния вод.

2. Координаты границ определяются картометрическим методом с погрешностью 5 м. Для повышения точности координат предусмотрена процедура уточнения границ.

3. Границы водных объектов рассчитываются по среднегодовому уровню воды. Не на всех водных объектах ведется уровненный мониторинг. Использование данных об уровнях водных объектов «аналогов» также понижает точность определения границ БЛ.

Кроме того не все существующие ограничения в границах ЗОУИТ на практике возможно исполнить.

Например, в границах ВЗ и ПЗП запрещена стоянка и проезд транспортных средств по дорогам, не имеющим твердого покрытия. Но во многих не больших населенных пунктах такие дороги отсутствуют. Данное требование делает невозможным проезд на личном транспорте к дому и даже к социальным объектам, которые также могут оказаться в границах ВЗ и ПЗП [10].

В границах зон затопления, подтопления запрещено строительство без его обеспечения инженерной защитой. Строительство берегоукрепительных сооружений, дамб, и др. объектов защищающих территории от затоплений, подтоплений ведет Минприроды субъекта за счет федеральных субвенций в рамках переданных полномочий Росводресуров. Но не все территории возможно обеспечить инженерной защитой.

Например, для г. Новосибирска определена территория, затапливаемая, подтапливаемая при пропуске паводка Новосибирской ГЭС 0,01 % обеспеченности, т.е. при пропуске паводка повторяемостью 1 раз в 10 тыс. лет объемом 23 тыс. м³/с, при среднегодовом расходе 2000 тыс. м³/с. Сведения о границах таких зон внесены в ЕГРН 2020 г.

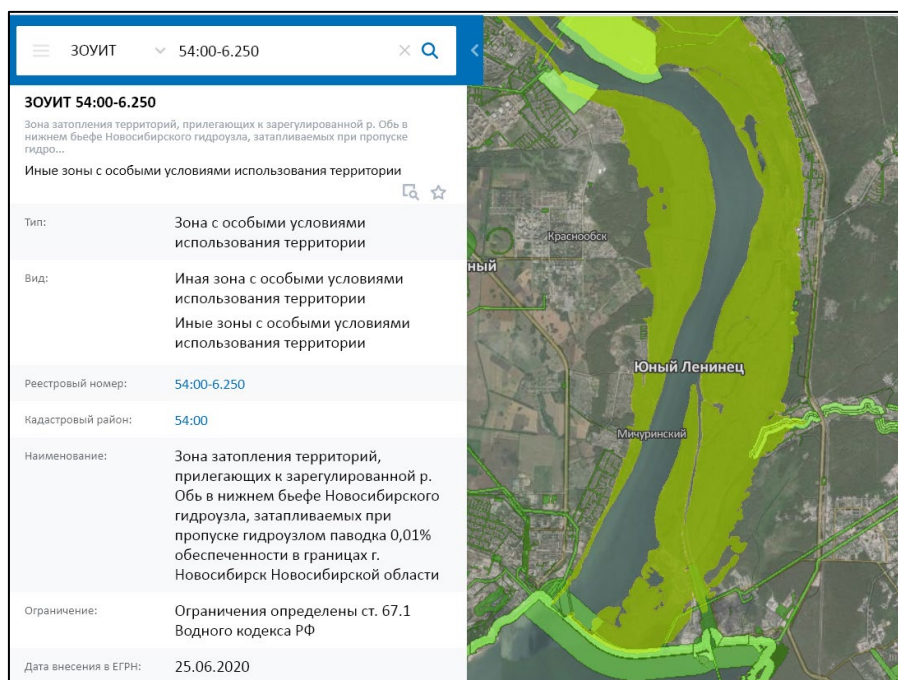


Рис.4. Границы зоны затопления 0,01 % обеспеченности

Требование защитить территорию, подверженную затоплению 1 раз в 10 тыс. лет, не только невыполнимо, но и противоречит своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских территорий», которое указывает на необходимость строительства инженерной защиты застроенных или подлежащих застройке территорий от паводка 1% обеспеченности, повторяемостью 1 раз в 100 лет [5,11].

Таким образом, собственники ЗУ в границах ЗЗ, ЗП находятся в безвыходном положении. Кроме того, не все территории подверженные затоплению даже 1 раз в 100 лет защищены, из-за отсутствия средств. Это делает невозможным начать строительство. Например, жителем Алтайского края, который первый из регионов, находящихся в зоне деятельности Верхне-Обского БВУ в 2016 г. определил зоны затопления для 103 н.п [9].

Земельным кодексом закреплены 28 видов ЗОУИТ. Для которых предусмотрен одинаковый порядок внесения сведений в ЕГРН – орган, уполномоченный на принятие решения об установлении границ ЗОУИТ в течении 5 дней после издания соответствующего приказа направляет сведения в орган регистрации прав для внесения сведений в ЕГРН [3].

Но как упоминалось ранее береговая линия, определяемая в составе работ по установлению границ ВЗ и ПЗП, к ЗОУИТ не относятся. И согласно порядку внесения сведений в ЕГРН, определенному постановлением Правительства вносятся только после ее внесения в государственный водный реестр (срок от 1 до 3 месяцев). Если срок внесения ЗОУИТ в ЕГРН составляет 15 рабочих дней после издания приказа, то срок по береговой линии увеличивается до 4 месяцев за счет процедуры внесения в ГВР.

Проблемы существуют и в определении границ береговой полосы – места общего пользования, которое также не относится к ЗОУИТ, а Минприроды и Росводресурсы не наделены полномочиями определять ее границы. Поскольку, определить ее местоположение не возможно без определения границ водного объекта, целесообразно было наделить Минприроды полномочиями определять ее границы в составе общих работ, а также разработать единых порядок внесения сведений в ЕГРН.

Перераспределение полномочий и оптимизация межведомственного взаимодействия позволила бы сократить не только временные затраты (выделения средств на работы, конкурсные процедуры, заключение гос. контракта, процедуры согласования, утверждение и внесения), но и допущение разными кадастровыми инженерами различного вида реестровых ошибок, когда границы могут пересекать друг друга либо между примыкающими друг к другу границами образуется «пустое пространство». Сокращение временных затрат на определение и внесение в ЕГРН сведений позволит сократить риски неправомерного образования земельных участков и дальнейших судебных разбирательств [4].

Все, перечисленные в совокупности факторы, обосновали необходимость глобального усовершенствования законодательства в сфере установления ЗОУИТ.

В 2020 году по итогам расширенного совещания Госсовета и по поручению Президента было принято решение пересмотреть кол-во ЗОУИТ, порядок их возникновения и прекращения, утвердить положения для каждого вида ЗОУИТ, а также пересмотреть перечень ограничений на использование объектов недвижимости, попадающих в границы ЗОУИТ. Законопроект № 02/04/02-21/00113287 по состоянию на май 2021 г находится на этапе независимой антикоррупционной экспертизы. После чего будет направлен на рассмотрение в Правительство РФ.

Главным и далеко не однозначным изменением является возможное использование участков без применения ограничений режимов ЗОУИТ при отказе на возмещение ущерба, если объект, в отношении которого определена ЗОУИТ, окажется причиной полного или частичного уничтожения имущества, в результате возникновения аварий, ЧС и т.д. Такой отказ предполагает обязательную государственную регистрацию.

Перечень ЗОУИТ в отношении которых возможен такой отказ не ограничен. Единственным ограничением является размещение в их границах социально значимых объектов.

Таким образом, ответственность за имущество возлагается на правообладателей объектов недвижимости [12].

Законопроект предполагает ряд и других кардинальных изменений, но часть из них к ЗОУИТ водных объектов не относится.

Однозначным мнением экспертов разных ведомств является вывод о том, что единый подход к «отмене ограничений» и принципу «вредного соседства» при использовании земельных участков не должен применяться ко всем ЗОУИТ. Перечень таких ЗОУИТ должен быть строго ограничен при тщательном анализе возможных рисков в первую очередь, жизни и здоровью граждан.

Заключение

Подводя итоги можно сделать выводы:

1. ЗОУИТ водных объектов определяются с целью охраны водных ресурсов, а также недопущения негативного влияния водных объектов на объекты недвижимости и хозяйственную деятельность.

2. Отсутствие в ЕГРН сведения о ЗОУИТ водных объектов, приводит к образованию ЗУ с нарушением, за счет земель государственной собственности, нарушая права граждан на пользование водных объектов, а также интересы самих собственников образованных ЗУ.

3. Существующая методика определения границ водных объектов и ЗОУИТ допускает неточности, в результате которых могут быть нарушены права собственников ЗУ в их границах.

4. Порядок определения и внесения сведений в ЕГРН о границах в.о., береговой полосы и ЗОУИТ, является одной из причин образования ЗУ с нарушением, существенно «затягивает» процесс.

5. Не все ограничения в границах ЗОУИТ применимы на практике. Ряд ограничений требует пересмотра или полной отмены.

6. Использование ЗУ без ограничений режима ЗОУИТ при отказе от возмещения ущерба недопустимо применять для всех ЗОУИТ. Существуют риски, не только для жизни и здоровья человека, повреждение или уничтожения имущества, но и риск того, что цели, для которых устанавливаются ЗОУИТ не будут удовлетворены в полной мере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74 – ФЗ (ред. От 31.10. 2016). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004, № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) - Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) - Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Нормативно-правовые особенности установления водоохранных зон и прибрежных защитных полос (На примере территорий Новосибирской области) / В. А. Бударова, Е. А. Воронина, А. В. Дубровский, И. Н. Кустышева, О. И. Малыгина, Н. Г. Мартынова, О. Ф. Торсунова// Вестник СГУГиТ, Том 24, № 1, 2020. – СГУГиТ, 2020. – С. 222-238.

5. О зонах затопления, подтопления (вместе с Положением о зонах затопления, подтопления). Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 № 360 (ред. от 07.09.2019). Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов. Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 N 377 (ред. от 30.11.2019).- Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Графики установления режимов работы Новосибирского водохранилища. [Электронный ресурс] – режим доступа: http://vobvunsk.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1217&Itemid=66.

8. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Решение № 2А-598/2017 2А-598/2017~М-487/2017 М-487/2017 от 29 декабря 2017 г. по делу № 2А-598/2017 [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/CQwP1T6C7hHZ/>. – Заг. с экрана.

10. Дубровский, А. В. Разработка проекта водоохранной зоны на территорию Новосибирского водохранилища [Текст] / А. В. Дубровский, Е. А. Воронина. – Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XIV Междунар. науч. конгр., 23–27 апреля 2018 г., Новосибирск : Междунар. науч.-технолог. конф. студентов и молодых ученых «Молодежь. Наука. Технологии» : сб. материалов в 2 т. Т. 1. – Новосибирск : СГУГиТ, 2018. – С. 82–87.

11. Дубровский, А. В. К вопросу актуальности работ по установлению границ зон затопления, подтопления (на примере территории города Новосибирска) [Текст] / А. В. Дубровский, Е. А. Воронина.

12. Газета «Ведомости» - выпуск от 01.04.2021 [Электронный ресурс] – режим доступа: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2021/04/01/prezident-nostroi-anton-glushkov-deistviyushee-zakonodatelstvo-v-sfere-zouit-privelo-k-izyatiyu-iz-ovorota-ogromnogo-kolichestva-zemel

© А. В. Дубровский, Е. А. Скоринская, 2021