

А. В. Дубровский^{1}, Е. А. Скоринская¹*

Обзор изменений законодательства в области определения границ водных объектов и установления границ зон затопления, подтопления

¹Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,
Российская Федерация
* e-mail: avd5@ssga.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проекты правовых актов, которые вносят изменения в Правила определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 377, а также в Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 № 360 «О зонах затопления, подтопления».

Ключевые слова: береговая линия, территории, входящие в границы зон затопления, подтопления, обеспеченность паводка

A. V. Dubrovsky^{1}, E. A. Skorinskaya¹*

Review of changes in legislation in the field of determining the boundaries of water bodies and establishing the boundaries of flood zones and flooding

¹Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation
* e-mail: avd5@ssga.ru

Abstract. The article discusses draft legal acts that amend the Rules for determining the location of the coastline (the boundary of a water body), the cases and frequency of its determination, approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated April 29, 2016 No. 377, as well as the Decree of the Government of the Russian Federation dated 18.04.2014 No. 360 “On flood zones and flooding” .

Keywords: coastline, territories included within the boundaries of flood zones, flooding, flood probability

Введение

«Юридической» границей водного объекта, разграничивающей земли федеральной собственности и область применения норм земельного и водного законодательства, является береговая линия водного объекта (далее – границы БЛ) [1].

Границы водного объекта устанавливаются в зависимости от его типа. Основой для расчетов служит информация, собираемая пунктами гидрометеорологических наблюдений Росгидромета [2]. От границ водного объекта откладывается береговая полоса водного объекта – место общего пользования (земли в пределах береговой полосы могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам только на праве аренды), а также границы зон с особыми условиями тер-

ритории водных объектов (далее – ЗОУИТ водных объектов) [1]. К ним относятся: водоохранные зоны (далее – ВЗ), прибрежные защитные полосы (далее – ПЗП), зоны затопления, зоны подтопления (далее – ЗЗ, ЗП) [3].

Внесение сведений в ЕГРН о границах БЛ, из ЗОУИТ позволяет информировать всех участников земельных отношений при операциях с недвижимостью начиная с момента образования земельного участка и заканчивая его государственным кадастровым учетом и регистрацией права

Таким образом установление границ БЛ обуславливает не только важность реализации водоохранных и водохозяйственных мероприятий с целью регулирования градостроительной политики на территориях, подверженных негативному влиянию вод и защиты водных объектов, но и является гарантией безопасности имущественных прав для владельцев недвижимости на прибрежных территориях.

Активное выполнение работ и внесение сведений о границах БЛ и их ЗОУИТ в ЕГРН, финансируемое за счет средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета, началось лишь в 2015–2016 г. На диаграмме показано общее соотношение водных объектов в разрезе субъектов Российской Федерации, относящихся к зоне деятельности Верхне-Обского БВУ к количеству водных объектов, сведения о границах БЛ, которых определены и внесены в ЕГРН по состоянию на 01.01.2022. Так, например, в Новосибирской области это всего лишь 0,3 % от общего количества [4].

Границы ЗЗ, ЗП установлены в отношении 16 населенных пунктов Новосибирской области.

Методы и материалы

Минимальный объем исполнения мероприятий обусловлен тем, что работы по определению границ БЛ обусловлен тем, что осуществляются данные работы только уполномоченными органами исполнительной власти субъектов (в отношении водных объектов) за счет средств федерального бюджета, предоставляемого регионам в виде субвенций [3].

Установление границ БЛ осуществляется органами исполнительной власти субъекта (Минприроды) в отношении водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, за исключением водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 2 и более субъектов. И территориальными органами Росводресурсов (БВУ) в отношении водных объектов, определенных Перечнем (например, Новосибирское водохранилище).

В отношении водных объектов, определенных Перечнем – Уполномоченные федеральные органы.

Уточнить установленные границы БЛ в соответствии с действующими правилами может любое заинтересованное лицо в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, собственниками, пользовате-

лями и владельцами земельных участков [2]. Таким образом, у потенциальных правообладателей земельных участков на прибрежных территориях, у органов власти и органов местного самоуправления отсутствует возможность определить границы водных объектов для избежание возможных судебных споров.

ЗЗ, ЗП устанавливаются или изменяются решением Федерального агентства водных ресурсов (его территориальных органов) на основании предложений органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подготовленных совместно с органами местного самоуправления.

Границы ЗЗ, ЗП подлежат согласованию. Изменяются границы зон затопления, по следующим основаниям, рис.1 [5].



Рис.1. Основания изменения границ ЗЗ, ЗП

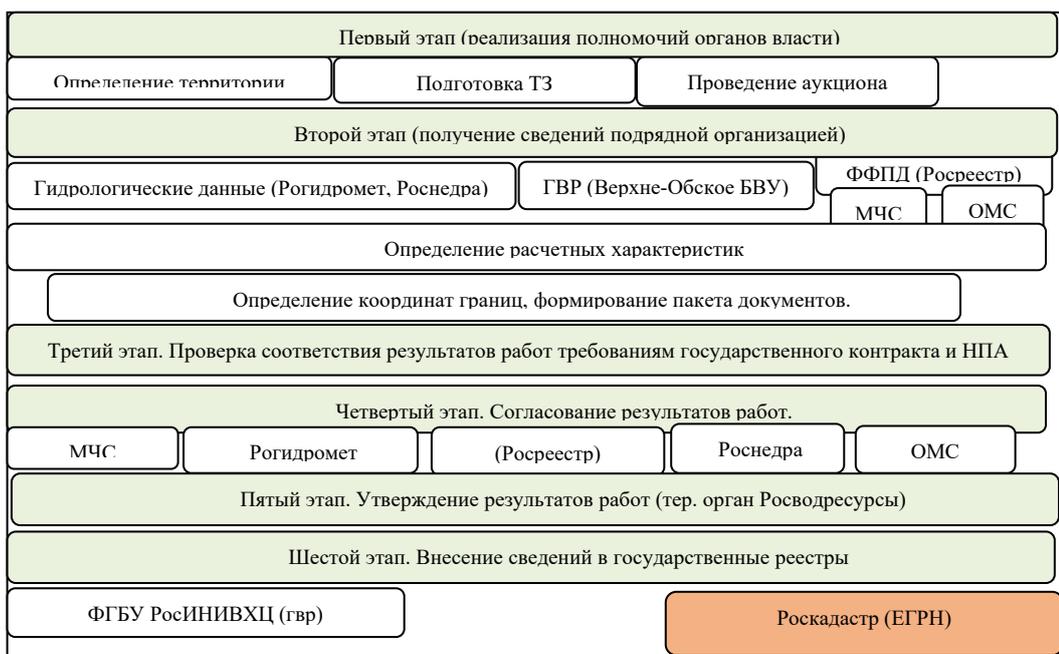


Рис.2. Технологическая схема определения границ ЗЗ, ЗП

Результаты

Согласно пояснительной записке к законопроекту, законопроект предполагает расширение перечня субъектов, которые могут осуществлять установление местоположения соответствующей БЛ, за счет любых заинтересованных лиц, в том числе органов государственной власти и органов местного самоуправления, собственников, пользователей и владельцев земельных участков, в случае, если установление местоположения БЛ влияет на реализацию их прав как собственников и владельцев земельных участков либо необходимо для использования водного объекта, и еще не установлено уполномоченными органами государственной власти.

Предлагаемые изменения, с одной стороны, обеспечивают единообразный механизм определения местоположения БЛ, распространяя подход, применяемый при уточнении местоположения БЛ поверхностных водных объектов, на установление местоположения соответствующей БЛ С другой стороны, данные изменения позволят увеличить темп определения местоположения БЛ поверхностных водных объектов и внесения соответствующих сведений в государственный водный реестр и Единый государственный реестр недвижимости, что положительно отразится на обеспечении прав и интересов граждан при принятии соответствующих управленческих решений [7].

Предполагаемые законопроектом изменения разработаны с учетом требований статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, предъявляемые к положениям в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, а также изменения, внесенные в статью 67.1 Водного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 01.05.2022 №122-ФЗ), конкретизированы и приведены в соответствие и правоприменительной практикой основания изменения и (или) прекращения существования ЗЗ, ЗП. Они отображены в табл.1 [8].

Анализ изменений предлагаемых для внесения в Правила определения береговой линии

Было	Стало	Предполагаемый положительный результат	Возможный отрицательный результат
4 ж) параметры границ подтоплений, определенные на основе инженерно-геологических и гидрогеологических изысканий.	4 ж) параметры границ подтоплений, определенные на основе инженерно-геологических и гидрогеологических изысканий. (удалено)	Сократит средства и сроки на гидрогеологические изыскания, которые на практике не всегда выполнялись	Территории, которые прилегают к границам зон затопления, и подтапливаются в рез-те повышения уровня грунтовых вод останутся не определенными. Правообладатели ЗУ не осведомлены о возможных рисках.
6 а) согласование ... Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (ее территориальными органами) ...	е ... Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (ее территориальными органами)... (удалено)	Сократит сроки согласования. Объективный предмет согласования границ зон в РПН отсутствовал.	
6 в) согласование с Федеральным агентством по недропользованию - при установлении границы зон подтопления.	...с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.	Ввиду отсутствия необходимости проведения гидрогеологические изысканий отсутствует. ОМСУ на этапе «подготовки сведений» осведомлены о территориях, подверженных рискам затопления, подтопления и могут панировать использование территорий с учетом данных сведений.	
п. 20. Зоны затопления и подтопления прекращают свое существование одновременно с прекращением существования водных объектов.	а) обеспечение территории инженерной защитой в соответствии с частью 4 статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации; б) прекращение существования водных объектов."	Позволит снять обременения с О.Н., в виде отдельных ограничений хоз. деятельности и запрета на строительства, которые обеспечены инженерной защитой, что в свою очередь отражается на К.С. О.Н. Не урегулирован вопрос может ли прекратить существование «часть» зз, зп.	1.Необходим контроль за состоянием инженерной защиты, которая может утратить свои функции и не защитит от затоплений, подтоплений. 2.В границах предусмотрена упрощенная процедура признания непригодным для жилья О.Н., компенсация на основании зарегистрированных в ЕГРН сведений. 3.Дополнительная нагрузка на согласующие органы и уполномоченные на установление границ. 4.Необходима экспертиза того, как инженерная защита может повлиять на прилегающие территории.

1 б) территорий, прилегающих к устьевым участкам водотоков, затапливаемых в результате нагонных явлений расчетной обеспеченности;	.. в результате нагонных явлений однопроцентной обеспеченности..		
1 г) территорий, прилегающих к водохранилищам, затапливаемых при уровнях воды, соответствующих форсированному подпорному уровню воды водохранилища	территорий, прилегающих к водохранилищам при пропуске паводка однопроцентной обеспеченности	законодательство о градостроительной деятельности в качестве расчетного горизонта высоких вод для защиты от затоплений территорий, застроенных или подлежащих застройке жилыми и общественными зданиями, принимает отметку наивысшего уровня воды повторяемостью один раз в 100 лет (однопроцентная обеспеченность), поэтому целесообразно определять именно такую зону.	
1 д) территорий, прилегающих к зарегулированным водотокам в нижних бьефах гидроузлов, затапливаемых при пропуске гидроузлами паводков расчетной обеспеченности	территорий, прилегающих к зарегулированным водотокам в нижних бьефах гидроузлов, затапливаемых при пропуске гидроузлами паводков однопроцентной обеспеченности	Расчетная обеспеченность гидроузла 0,01 %, согласно техническому проекту и «Правилам эксплуатации водохранилища Новосибирской ГЭС». Площадь территории попадающая под ограничения значительно больше, при том, что обеспечить территории инженерной защиты не целесообразно.	
2. В границах зон подтопления устанавливаются: а) территории сильного подтопления - при глубине залегания грунтовых вод менее 0,3 метра; б) территории умеренного подтопления - при глубине залегания грунтовых вод от 0,3 - 0,7 до 1,2 - 2 метров от поверхности; в) территории слабого подтопления - при глубине залегания грунтовых вод от 2 до 3 метров.	Границы зон подтопления устанавливаются параллельно границам зон затопления на следующем расстоянии от них: а) для водотоков (реки, ручьи) - 50 метров; б) для водоемов (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища) - 100 метров.	Сократит средства и сроки на гидрогеологические изыскания, которые на практике не всегда выполнялись.	«Формальный» подход к установлению границ зон подтопления, не будет отображать «реальной» ситуации, исходя из буквального толкования понятия «затопление»

Обсуждение

Указанный законопроект по изменению правил определения границ водных объектов, увеличит перечень субъектов у которых появилось право инициировать работы по определению границ водных объектов, что позволит сократить риски возникновения судебных споров, в части попадания земельного участка или его части в границы БЛ и прибрежной защитной полосы. Данные изменения увеличат объемы работ по определению границ БЛ, которые ранее выполнялись лишь в рамках государственных контрактов. Важно отметить, что данные работы являются трудоемкими и трудозатратными, требуют специальных познаний как в области геодезии, кадастра так и в области гидрологии. Но на сегодняшний день отсутствуют какие-либо требования на наличие лицензии у исполнителя работ (например, на гидрометеорологические изыскания, на осуществление геодезической и картографической деятельности) что может привести к тому, что заказчик столкнется с «недостоверными» результатами работ или существенными «ошибками», которые могут привести к отказу уполномоченных органов в утверждении результатов. Полагаем, что вместе с Правилами определения требует доработки утвержденные Требования к описанию местоположения БЛ [4]. Например, требования к точности определения координат границ, к масштабу картографического материала и ряда других нормативно-правовых актов, регламентирующих данный вид работ. Подробно проблемы определения границ водных объектов изложены в статьях [4,9].

Предполагаемые законопроектом изменения по процедуре установления границ ЗЗ, ЗП позволят сократить сроки согласования результатов работ, а также конкретизировать условия, при которых границы зон затопления, подтопления прекращают свое существование.

Существенные изменения коснулись территорий, которые входят в границы зон затопления. А также упрощен «способ» определения границ зон подтопления, путем установления параметров зон в зависимости от типа водного объекта.

Заключение

Информационное обеспечение хозяйствующих субъектов о границах БЛ, ЗЗ, ЗП, которое заключается в определении координат границ и придании информации публичного характера, путем внесения соответствующих сведений в государственные информационные ресурсы, а также отображение на документах территориального планирования и градостроительного зонирования, выполняет следующие функции: природоохранные функции защиты водного объекта, функции защиты прибрежных территорий от возникновения ЧС, функции государственного и муниципального управления прибрежными территориями в части разграничения земель по форме собственности и определения территорий, изъятых из оборота. Поэтому важно совершенствовать процедуру определения и установления указанных границ с учетом сложившейся судебной практики, с целью снятия излишних административных барьеров, и активного наполнения ЕГРН указанной информацией.

БИБЛИОГРОФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс Российской Федерации № 136–ФЗ от 25.10.2021 (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. 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 [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 29.04.2016
3. Водный кодекс Российской Федерации № 74–ФЗ от 03.06.2006 (ред. от 31.10.2016) [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». № 377 (ред. от 17.08.2022). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Дубровский А. В., Скоринская Е. А., Методическое и технологическое обеспечение оценки достоверности судебных экспертиз по определению границ водных объектов// Вестник СГУГиТ. – 2023. – Т. 28, № 5. – С. 125–139.
5. Об утверждении требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) [Электронный ресурс]: Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2016 № 164. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О зонах затопления, подтопления [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 N 360 – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О внесении изменений в Правила определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 377 (по состоянию на 03.03.2022) [Электронный ресурс]: Проект Постановления Правительства РФ, (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/01/03-22/00125451) – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в Положение о зонах затопления, подтопления (по состоянию на 24.08.2023) [Электронный ресурс]: (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/01/08-23/00141230) – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Католиков В. М., Католикова Н. И., Георгиевский В. Ю. Методология учета морфологических особенностей речных русел и руслонаполняющих расходов воды при установлении планового положения береговой линии (границы) водотока // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. – 2021. – № 2. – С. 40–58.

© А. В. Дубровский, Е. А. Скоринская, 2024