

Григорьев Роман Вячеславович

магистрант

Оль Екатерина Михайловна

канд. юрид. наук, доцент, доцент

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный

аграрный университет»

г. Санкт-Петербург

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗОН САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ ИСТОЧНИКОВ ПИТЬЕВОГО И ХОЗЯЙСТВЕННО-БЫТОВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ

***Аннотация:** зоны санитарной охраны нужны России. Появление таких «водных барьеров» защитит источники питьевой воды от сбросов вредных веществ и застройки на берегу. Речь идет о пространстве вокруг водоемов, на которых нельзя будет ничего строить и сооружать. Разрабатывать проекты зон санитарной охраны будут владельцы скважин и водохранилищ – муниципальные власти, физические и юридические лица. В данный момент за это фактически никто не отвечает и не несет ответственности. Автор считают, что зоны санитарной охраны нужны, прежде всего, в целях предупреждения случайного или умышленного загрязнения воды.*

***Ключевые слова:** зоны санитарной охраны, водный объект, охрана источников питьевого водоснабжения, охрана хозяйственно-бытового водоснабжения.*

Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения признается приоритетным. Этот приоритет вполне обоснованно сохраняется в российском праве вне зависимости от смены нормативных правовых актов. В 1990-е годы, чтобы обеспечить этот приоритет и защитить источники водоснабжения, было выдвинуто весьма дискуссионное предложение принять Федеральный закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» [1]. Однако законопроект воспроизводил многие нормы других федеральных законов, и данная идея не была реализована.

Пунктом 5 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации [2] (далее – ВК РФ) в качестве одного из основополагающих принципов водного законодательства установлен приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Представление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [3] (далее – Закон №52-ФЗ) питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства. Организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, обязаны обеспечить соответствие качества питьевой воды указанных систем санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Согласно ч. 1 ст. 43 ВК РФ для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Охрана источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения ВК РФ обеспечивается двумя требованиями:

1. Для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются *зоны санитарной охраны* в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ч. 2 ст. 43 ВК РФ).

2. Запрещается сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах *зон санитарной охраны* источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (п. 1 ч. 3 ст. 44 ВК РФ).

Данный запрет, однако, на практике соблюдается далеко не всегда. Так, к примеру, в Санкт-Петербурге часть сточных вод сбрасывается в реку Нева, которая одновременно является основным источником питьевого водоснабжения Санкт-Петербурга.

Далее, обратимся к статье 18 Закона №52-ФЗ, которая устанавливает серьезные требования к источникам питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения: 1) – водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия человека; 2) – использование водного объекта в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта; 3) – для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты; 4) – проекты округов и *зон санитарной охраны* водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам; 5) – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, индивидуальные предприниматели и юридические лица в случае, если водные объекты представляют опасность для здоровья населения, обязаны в соответствии с их полномочиями принять меры по ограничению, приостановлению или запрещению использования указанных водных объектов; 6) – границы и режим *зон санитарной охраны* источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

«Де-факто», в данном случае возникает противоречие норм права ВК РФ и Закона №52-ФЗ. Норма Водного кодекса Российской Федерации, а именно п. 1 ч. 3 ст. 44 ВК РФ преследует явный и безоговорочный запрет на сброс сточных вод в водные объекты источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Однако норма, закрепленная в ст. 18 Закона №52-ФЗ допускает возможность такого сброса при установлении нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты. Представляется целесообразным, что данное противоречие будет разрешаться с помощью известного принципа юридической логики, восходящего из римского права – *Lex posterior derogat priori* – «позднейшим законом отменяется более ранний», т.е. в пользу нормативно-правового акта принятого позднее (ВК РФ).

Организация и эксплуатация зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводом питьевого назначения осуществляется в соответствии с СанПиН 2.1.4.1110–02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», утвержденными Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 14.03.2002 г. [4] (далее – СанПиН 2.1.4.1110–02).

В соответствии с п. 1.4 СанПиН 2.1.4.1110–02 зоны санитарной охраны (далее – ЗСО) организуются на всех водопроводах, вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду, как из поверхностных, так и из подземных источников.

Основной целью создания и обеспечения режима ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены и предупреждения возможности ее загрязнения.

Принципиальное решение о возможности организации ЗСО принимается на стадии проекта районной планировки или генерального плана, когда выбирается

источник водоснабжения. В генеральных планах застройки населенных мест зоны санитарной охраны источников водоснабжения указываются на схеме планировочных ограничений.

При выборе источника хозяйственно-питьевого водоснабжения для отдельного объекта возможность организации ЗСО должна определяться на стадии выбора площадки для строительства водозабора. Причем акт о выборе площадки (трассы) подписывается при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Пунктом 1.6 СанПиН 2.1.4.1110–02 установлено, что организации ЗСО должна предшествовать разработка ее проекта, в который включаются:

- определение границ зоны и составляющих ее поясов;
- план мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника;
- правила и режим хозяйственного использования территорий трех поясов ЗСО.

Зоны санитарной охраны организуются в составе трёх поясов: первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение – защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы, соответственно их назначению, устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды.

В соответствии с п. 2.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110–02 границы второго пояса ЗСО водотоков (реки, канала) и водоемов (водохранилища, озера) определяются в зависимости от природных, климатических и гидрологических условий.

Границы третьего пояса ЗСО поверхностных источников водоснабжения на водотоке вверх и вниз по течению совпадают с границами второго пояса (п. 2.3.3.1 СанПиН 2.1.4.1110–02). Боковые границы должны проходить по линии водоразделов в пределах 3 – 5 километров, включая притоки. Границы третьего пояса поверхностного источника на водоеме полностью совпадают с границами второго пояса.

Граница первого пояса ЗСО водопроводных сооружений принимается на расстоянии: от стен запасных и регулирующих емкостей, фильтров и контактных осветлителей – не менее 30 м; от водонапорных башен – не менее 10 м; от остальных помещений (отстойники, реагентное хозяйство, склад хлора, насосные станции и др.) – не менее 15 м (п. 2.4.2 СанПиН 2.1.4.1110–02).

Таким образом, для каждого пояса ЗСО устанавливается специальный правовой режим охраны и использования водных объектов. Проводимые охранные мероприятия уточняются и дополняются применительно к конкретным природным условиям и санитарной обстановке территории.

О судебной практике, связанной с установлением округов и зон санитарной охраны водных объектов (используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения), а также определением их правового режима см., например: 1) Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 20 сентября 2011 г. №Ф06–7979/11 по делу №А12–1258/2011. Общество с ограниченной ответственностью признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 ст. 8.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [5] (далее – КоАП РФ), назначен административный штраф в размере 300 000 руб. Административное правонарушение выражено в том, что общество при эксплуатации источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения базы отдыха, не разработало и не утвердило проект зоны санитарной охраны, что является нарушением пункта 1.13 СанПиН 2.1.4.1110–02. Согласно части 2 статьи 8.42 КоАП РФ за использование зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с нарушением ограничений, установленных

санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, установлена административная ответственность; 2) Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 2 июня 2011 г. №10АП-3283/11. Между комитетом (продавец) и обществом (покупатель) был заключен договор купли-продажи земельного участка. Суды первой и апелляционной инстанции пришли к выводу о том, что спорный земельный участок (переданный по договору купли-продажи) относится ко второму поясу зоны санитарной охраны водных объектов, в связи, с чем является ограниченным в обороте и не может быть предоставлен в частную собственность.

В статьях 27, 28 Земельного кодекса Российской Федерации [6] (далее – ЗК РФ) предусмотрено, что находящиеся в государственной и муниципальной собственности земельные участки в первом и вторых поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, ограничиваются в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 27 ЗК РФ).

Как мы видим из анализа судебной практики и земельного законодательства, такие земельные участки, находящиеся в границах зон санитарной охраны в частную собственность не предоставляются, за редким исключением – если есть специальный разрешающий закон, принятый на федеральном уровне. Увы, такого закона, для подобных участков в санитарной зоне в стране нет.

Кроме этого, не получится оформить собственность земли первого и второго пояса зон санитарной охраны вод объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Данные нововведения внесены Федеральным законом от 19.06.07 г. №102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 ВК РФ и ст. 27 ЗК» [7]. Так, истец не смог оформить право на участок, который приобрел по договору купли-продажи. Причиной стало постановление Совета Министров 1977 года [8], которое вносило спорные земли в зону второго

пояса санитарной охраны водохранилища. Истец просил признать недействующим указанный акт, но суд отказал в иске (апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 21.07.16 г. №АПЛ16–233). Однако если участок не находится в такой зоне, лицо вправе оформить права на него. Например, суд удовлетворил иск ИП. Спорный участок не относился к зоне санитарной охраны водных объектов. Река, у которой находился участок, не была источником питьевого водоснабжения (постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.05.16 г. №Ф05–4758/2016 по делу №А41–79747/15).

Приобретать участки, находящиеся в первом и втором поясах указанных зон не рекомендуется. Законодательство строго ограничивает права владельца на строительство (ч. 2 ст. 43 ВК РФ).

Таким образом, на основании вышесказанного, зоны, округа санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, представляют собой особую категорию охраняемых территорий, для статуса которых характерны:

1) – природоохранные цели создания, а именно санитарная охрана источников питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и водопроводных сооружений от негативного воздействия;

2) – наличие границ (поясов), утвержденных правовыми актами и выделенных на местности;

3) – наличие особого правового режима использования, характеризующегося ограничениями хозяйственной и иной деятельности более строгими, чем на прилегающих территориях.

На основании признаков, характерных для зон санитарной охраны, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, обозначим определение: *Зона санитарной охраны (ЗСО) источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения* – это охраняемая территория, на которой установлен специальный санитарный режим, предупреждающий возможность ухудшения качества воды в водоисточниках в месте водозабора.

По действующему законодательству для эксплуатации водного источника необходима разработка проекта ЗСО.

Утверждение проектов ЗСО является государственной функцией органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании Федерального закона от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [9]. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и утверждает административный регламент по данной государственной услуге.

Вместе с тем действующим законодательством в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения не определено конкретное лицо или орган обязанностью которого является разработка проекта ЗСО (ч. 4 ст. 18 Закона №52-ФЗ).

Исходя из анализа судебной практики единообразного толкования и применения закона в части определения субъекта права, ответственного за разработку проектов ЗСО, в настоящее время нет.

В связи с этим проекты ЗСО практически не разрабатываются, что приводит к несоблюдению режима санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, в том числе застройке в пределах ЗСО, загрязнению земель на которых расположены водные объекты, предназначенные для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также нарушению условий жизнедеятельности населения, ущербу здоровью граждан и нанесению ущерба природной среде.

Отсутствие разработанных и утвержденных проектов ЗСО существенно нарушает права и законные интересы жителей и иных лиц, пребывающих на территории поселений, предусмотренные статьями 41 и 42 Конституции Российской Федерации [10], исходя из которых, каждый имеет право на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации, все водные объекты (исключения, часть 2 настоящей статьи) находятся в федеральной собственности. Обязанность по установлению проектов, границ и режима зон са-

нитарной охраны водных объектов, принятию мер по ограничению, приостановлению или запрещению их использования возложена на субъекты РФ на основании норм Закона №52-ФЗ. При этом остается непонятным, кто именно и в какой части должен нести ответственность за надлежащее качество воды в источниках питьевого водоснабжения – Российская Федерация или субъекты РФ.

На основании вышесказанного, представляется целесообразным и результативным внести нововведения в данном вопросе:

1) закрепить на законодательном уровне (в ВК РФ) понятие зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, которые призваны, как мы выяснили, охранять водный объект от негативного внешнего воздействия;

2) внести изменения в часть 4 статьи 18 Закона №52-ФЗ, а именно: определить конкретное лицо или орган, обязанностью которых будет являться разработка проекта ЗСО. Кроме этого, исходя из анализа судебной практики, внесение данных поправок обяжет собственников водозаборных сооружений разрабатывать проекты ЗСО, что будет способствовать соблюдению режима охранных зон и позволит достигнуть желаемой цели санитарной охраны источников питьевого водоснабжения.

Список литературы

1. Проект национальной программы «Развитие водохозяйственного комплекса России». Государственный Совет Российской Федерации. Издательско-полиграфический комплекс НИИ-Природа. – М., 2003. – С. 57.

2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. №74-ФЗ, в ред. от 31.10.2016 г. №384-ФЗ // Российская газета. – 2006. – №121.

3. Федеральный закон от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – №14. – Ст. 1650.

4. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 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» (с изм. от 25.09.2014 г.) / (вместе с «СанПиН 2.1.4.1110–02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26.02.2002 г.) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.04.2002 г. №3399) // Российская газета. – 2002. – №81.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ, в ред. от 17.04.2017 г. // Российская газета. – 2001. – №256.

6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ, в ред. от 03.07.2016 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017 г.). Собрание законодательства РФ. 29.10.2001 г., №44, ст. 4147 // Парламентская газета. – 2001. – №204–205.

7. Федеральный закон от 19.06.2007 г. №102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2007. – №132.

8. Постановление Совмина РСФСР от 02.09.1977 г. №465 «Об утверждении зоны санитарной охраны водопроводных сооружений и источника водоснабжения г. Челябинска», документ опубликован не был.

9. Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 28.12.2016 г.) // Российская газета. – 2010. – №168.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.), в ред. от 21.07.2014 №11-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – №237.