

Хостинг-провайдер, предоставляющий услуги колокейшн (провайдер размещает оборудование клиента на своем сервере и подключает его к каналам с высокой пропускной способностью), не несет ответственность за содержание информации, размещенной на его сервере третьими лицами. Однако когда владельцы интернет-сайтов одновременно осуществляют услуги по предоставлению дискового пространства для размещения информации на сервере, подключенном к Интернету, ответственность за незаконное размещение объектов авторских прав должна быть распределена между интернет-провайдерами и пользователями. Соответственно, интернет-провайдеры должны нести солидарную ответственность за размещение пронаркотической информации на их серверах третьими лицами, арендующими указанное дисковое пространство.

Информационная профилактика наркомании в Интернете, создание безопасного интернет-пространства, а также совершенствование россий-

ского законодательства в части разграничения ответственности участников интернет-отношений за размещение пронаркотической информации положительно повлияют на наркоситуацию в стране.

Библиографический список

Иванов В. П. О наркоситуации в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2008. № 3.

Клочкова А. В. Проблема нормативного регулирования пропаганды наркотических средств // Наркоконтроль. 2006. № 1.

Развитие наркоситуации в Российской Федерации: по материалам заседания Коллегии ФСКН России 27 февраля 2010 г. // Наркоконтроль. 2010. № 2.

Ролик А. И. Государственная антинаркотическая политика России и противодействие незаконному обороту наркотиков в Дальневосточном федеральном округе // Наркоконтроль. 2010. № 4.

Хатаева М. А. Правовое обеспечение охраны интеллектуальных прав в информационно-коммуникационных сетях на примере Интернет: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Правовой режим водоохранной зоны

КОЛЕСОВА Ольга Николаевна,

доцент кафедры теории и истории государства и права института права Самарского государственного экономического университета, кандидат юридических наук

Введенный в действие с 1 января 2007 г. Водный кодекс РФ (далее — ВК РФ) существенно изменил правовой режим водоохранной зоны. Водоохранные зоны были исключены из состава земель водного фонда (ст. 102 ЗК РФ)¹. Теперь такие зоны могут

быть установлены на землях любой другой категории при условии, что такие земли примыкают к водному объекту. Согласно ст. 65 ВК РФ водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный 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.

¹ В ВК РФ установлено понятие «водный фонд», а понятие «земли водного фонда» отсутствует.

Из этого определения следует, что к водоохранным зонам относятся территории по факту их примыкания к водным объектам. В связи с этим на них возникает особый правовой режим хозяйственной деятельности, и специального акта об отнесении такой территории к водоохранной зоне не требуется. Таким образом, водоохранные зоны — зоны с особыми условиями использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности. Такое понимание правовой природы водоохранной зоны утвердилось и в юридической литературе².

Земельным кодексом РФ такие зоны отнесены к ограничениям прав на землю (ст. 56). Следовательно, его общие нормы об ограничении прав на землю должны применяться и к водоохранным зонам, так как они являются частным случаем охранных зон с особым режимом использования и хозяйственной деятельности (подп. 1 п. 2 ст. 56).

Права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, федеральными законами. Ограничения прав на землю, установленные актами органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда, сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст. 56 ЗК РФ). При этом Закон не содержит указания на иной порядок установления и отсылку к иному законодательству. Однако для установления водоохранной зоны не

требуется издания акта органа государственной власти или местного самоуправления. Водоохранные зоны являются установленными в силу ст. 65 ВК РФ на основании самого факта примыкания территории к соответствующему водному объекту. Территориальные пределы ограничений (границы водоохранных зон и береговой полосы) также определяются указанной статьей и не могут быть установлены иначе ни на основании подзаконных нормативных актов Российской Федерации, ни на основании законодательства субъекта РФ³. В части 18 ст. 65 ВК РФ указывается на необходимость определения Правительством РФ порядка установления на местности границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос⁴, так как установление самих водоохранных зон полностью определяется на законодательном уровне.

Требование земельного законодательства о необходимости государственной регистрации подобных ограничений вполне обоснованно и базируется на принципе земельного права, в соответствии с которым земля одновременно является природным объектом, природным ресурсом и объектом недвижимого имущества. Необходимо учитывать, что объектом недвижимого имущества в земельных отношениях является земельный участок, а не земля. Законодатель требует внесения сведений в государственный реестр прав в отношении каждого конкретного участка в качестве обременения. При этом возникают вопросы: каковы последствия отсутствия государственной регистрации такого ограничения? Является ли это основанием для признания неустановленными

² См., например: *Сиваков Д. О. Режим водоохранных зон: охрана вод и лесов* // Законодательство и экономика. 2008. № 10; *Липатова В. И. Проблемы применения законодательства по вопросам водоохранной зоны* // Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

³ См., например, определение ВС РФ от 28 мая 2008 г. № 33-Г08-5.

⁴ 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».

ми соответствующих ограничений в использовании?

Природа ограничений прав в водоохраных зонах водных объектов является не гражданско-правовой, а земельно-правовой, так как эти ограничения не связаны с правами третьих лиц (как, например, сервитут, аренда или залог), а проистекают из природных факторов и необходимости учета при определении правового режима земельного участка его значения как природного объекта, тесно связанного с другими природными объектами. Эта связь является объективной, правовой режим определяется законодательно и не зависит от условий договора. Водоохраные зоны формируются по правилам ст. 65 ВК РФ, и их размер зависит от вида водного объекта и его протяженности, но не определяется тем, сформированы или нет земельные участки на соответствующей территории и какие права на них закреплены. Содержание ограничений так же одинаково для собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков. Кроме того, земельные участки могут быть сформированы в любой момент, даже когда водоохранная зона на данной территории уже существует, т. е. земельный участок образовывается в пределах водоохранной зоны. Законодательством не определено, кто, в каком порядке должен обратиться за государственной регистрацией ограничения прав и на каком этапе предоставления земельного участка. Может ли являться отсутствие государственной регистрации ограничения права основанием для оспаривания сделки с таким земельным участком и признания ее недействительной? При возникновении таких споров суды исходят из установления факта нахождения земельного участка в пределах водоохранной зоны, но не из наличия или отсутствия государственной регистрации ограничения права. К тому же в пределах водоохранной зоны может нахо-

диться не весь земельный участок, а только его часть. В этом случае можно говорить об ограничении права только на часть земельного участка, находящуюся в пределах водоохранной зоны. Эти вопросы требуют детальной разработки и конкретизации в законодательстве.

Данные проблемы могут быть решены посредством указания на необходимость государственного кадастрового учета водоохранной зоны, а также ее частей. Внесение сведений в кадастр, в том числе описание границ водоохранной зоны в соответствии с требованиями, предъявляемыми Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Закон о кадастре) к описанию границ, может служить необходимым и достаточным правовым закреплением установленных ограничений в использовании земельного участка.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о кадастре государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом и систематизированным сводом сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных названным Законом сведений. Состав сведений государственного кадастра недвижимости о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий устанавливается ст. 10 Закона о кадастре.

Создание единой информационной системы об объектах недвижимого имущества и правах на них должно исключить двойной учет, чреватый потерей и искажением юридически значимой информации, а также неоправданными бюрократическими издержками и проволочками при

оформлении сделок с недвижимым имуществом. Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность получить полную информацию о правовом режиме земельного участка из единого информационного ресурса, каковым и должен быть кадастр объектов недвижимости.

Однако для достижения этой цели требуется соотнести нормы водного и земельного законодательства. В упомянутом постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» указывается, что установление границ направлено на информирование граждан и юридических лиц о специальном режиме осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира в границах водоохранных зон и о дополнительных ограничениях хозяйственной и иной деятельности в границах прибрежных защитных полос. Данным постановлением разграничивается компетенция органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в регулируемой области и регламентируется, что в целях установления границ органы государственной власти обеспечивают:

а) определение ширины водоохранной зоны и ширины прибрежной защитной полосы для каждого водного объекта в соответствии со ст. 65 ВК РФ;

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 за-

щитных полос водных объектов непосредственно на местности, в том числе посредством размещения специальных информационных знаков.

Указанный объем работ позволяет внести необходимые сведения в кадастр недвижимости. Однако п. 5 данного постановления органам государственной власти вменяется в обязанность в месячный срок представить в Федеральное агентство водных ресурсов сведения о границах водоохранных зон и границах прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе картографические материалы, для внесения их в государственный водный реестр. Соответственно, в ч. 7 ст. 15 Закона о кадастре на орган, осуществляющий ведение государственного водного реестра, возлагается обязанность в срок не более чем пять рабочих дней со дня внесения в реестр сведений о водных объектах представлять документы о них в орган кадастрового учета. Однако о необходимости предоставить сведения в государственный кадастр недвижимости о прохождении водоохранных зон ни один из этих документов не упоминает.

Состав содержащихся в этих документах сведений о данных природных объектах регламентируется Правительством РФ. Такие сведения предоставляются в порядке информационного взаимодействия и их состав определяется Положением об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 618. Пунктом 13 этого Положения определено, что орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявший решение об установлении или изменении границы зоны с особыми условиями использования территорий, представляет в орган кадастрового учета выписку из решения об установлении или изменении границ таких зон, перечень ко-

ординат характерных точек границ указанных зон в установленной системе координат, а также перечень ограничений прав в границах такой зоны либо документ, содержащий реквизиты правового акта, предусматривающего такие ограничения, и документ, описывающий местоположение установленной границы зоны с особыми условиями использования территорий. Эта норма должна относиться и к предоставлению сведений о водоохранной зоне. В то же время очевидно, что установление водоохранных зон и их учет имеют ряд следующих особенностей, которые должны быть отражены в специальных нормах.

1. Неоднородность водоохранных зон по составу. В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности (ч. 2 ст. 65 ВК РФ). При этом в законодательстве отсутствуют указания на необходимость государственного кадастрового учета прибрежных защитных полос. Между тем земельный участок может полностью находиться в прибрежной защитной полосе, частично в прибрежной защитной полосе, но полностью в водоохранной зоне, либо полностью или частично в водоохранной зоне и не затрагивать прибрежную полосу. Любой вариант существенно меняет правовой режим земельного участка. Кроме того, в пределах водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы выделяется береговая полоса (ч. 6 ст. 6 ВК РФ), которая находится в режиме общего пользования, и в силу п. 8 ст. 27 ЗК РФ земельные участки в пределах береговой полосы приватизации не подлежат. Однако законодательство не определяет порядок установления границ береговой полосы и ее кадастрового учета ни самостоятельно, ни в составе водоохранной зоны.

2. Необходимость определения органа, обязанного предоставить такие сведения и установить сроки их

предоставления. Ни один специальный нормативный правовой акт водного законодательства не обязывает ни органы, устанавливающие границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, ни орган государственной власти по ведению водного реестра предоставить сведения в орган, осуществляющий государственный кадастровый учет.

3. Изменение правового режима водоохранной зоны в сторону смягчения повлекло фактическое уменьшение ее размера по сравнению с ранее действующим Водным кодексом РФ. Остаются не урегулированными вопросы переходного периода для тех случаев, когда сведения о водоохранной зоне уже внесены в государственный кадастр недвижимости на основании ранее действующего законодательства. Кто, в каком порядке, в какие сроки должен внести изменения в сведения кадастра? Может ли сам правообладатель земельного участка обратиться за такими изменениями? С какого момента меняется правовой режим земельного участка: с момента вступления в силу ВК РФ или внесения изменений в сведения земельного кадастра? А может быть, с момента внесения изменений в сведения водного реестра? Влияет ли на правовой режим земельного участка наличие или отсутствие информационных знаков на местности?

В условиях правового вакуума суды вырабатывают собственную позицию, исходя из системного анализа норм земельного и водного законодательства.

Показательным в этом отношении является решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 31 марта 2010 г. по делу № А56-60282/2009 в связи с иском ООО «Ортофрутта» к Комитету по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального образования «Кировский муниципальный район» Ленинградской области. Истец требовал от органа местного самоуправления вернуть излишне упла-

ченные суммы арендных платежей в связи с тем, что с момента введения в действие ВК РФ, изменившего ширину водоохранной зоны, земельные участки, арендуемые истцом, оказались за ее пределами. Однако суд, исследовав материалы дела, пришел к выводу, что так как истцом не было представлено доказательств того, что в кадастровые паспорта арендуемых земельных участков были внесены изменения, свидетельствующие об отсутствии специального режима землепользования, и, напротив, в материалах дела находится кадастровая выписка, согласно которой спорные земельные участки имеют особый режим использования — водоохранной зоны, арендная плата истцу в размере, установленном законом, начислялась на законном основании, следовательно, оснований для удовлетворения иска нет. Данное судебное решение обжаловалось во всех вышестоящих судебных инстанциях, вплоть до ВАС РФ, и не претерпело изменений.

При таком подходе вопрос отражения в кадастре сведений, необходимых для определения правового режима земельного участка, требует более детальной регламентации и определенности.

Между тем по своей сути отношения по использованию и охране земель в пределах водоохранной зоны являются земельными отношениями, что следует из смысла п. 1 ст. 3 ЗК РФ. И хотя их правовой режим обусловлен тем, что они непосредственно граничат с водными объектами, он этим не исчерпывается. Земельные участки в пределах водоохранной зоны не изымаются из хозяйственного оборота, хозяйственная деятельность на них не запрещена, она лишь ограничена. Ограничения не касаются вида использования (вида разрешенного использования в земельно-правовом смысле этого понятия). Законодатель устанавливает запреты на совершение определенного вида деятельности в рамках разрешенного вида использования. Нарушители требований, установ-

ленных ст. 65 ВК РФ, могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 8.13 КоАП РФ⁵.

Помимо запретов, установленных ч. 15 ст. 65 ВК РФ, в ч. 16 определено, что в границах водоохранной зоны допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Отношения, связанные с проектированием, строительством, вводом в эксплуатацию и эксплуатацией различных объектов, регулируются Градостроительным кодексом РФ. Государственный контроль за соблюдением требований законодательства осуществляется на всех этапах строительства при утверждении необходимой для осуществления строительства разрешительной документации. Однако законодатель предусматривает некоторые случаи, когда разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию для создания объекта недвижимости и возникновения права собственности на него не требуются. К таким объектам относятся индивидуальные жилые дома (до 1 января 2012 г.), садовые и дачные домики, индивидуальные гаражи⁶. Таким образом, размещение зон индивидуальной жилой застройки или дачных, садовых, даже гаражных кооперативов в пределах водоохранной зоны позволяет осуществлять бесконтрольную застройку, хотя такие виды использования

⁵ См., например, постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 января 2009 г. по делу № А05-7870/2008.

⁶ См. ст. 25³ Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

представляются наиболее опасными, противоречащими целям установления такой зоны, определенным в ч. 1 ст. 65 ВК РФ, и их размещение может привести к тем нежелательным последствиям, для предотвращения которых водоохранная зона и устанавливается⁷. В настоящее время судами признается, что не допускается размещение капитальных объектов недвижимости в пределах береговой полосы⁸.

Представляется, что введение дополнительных ограничений на размещение объектов недвижимого имущества хотя бы в пределах прибрежной защитной полосы является необходимой мерой для защиты водных объектов.

Важным является вопрос оборотоспособности земельных участков, находящихся в пределах водоохранных зон, возникающий, как правило, при приватизации земельных участков. Большинство исследователей приходят к мнению, что запрет на приватизацию распространяется на земельные участки в пределах береговой полосы водоохранной зоны. За пределами береговой полосы, но в пределах водоохранной зоны запрета на приватизацию земельных участков нет (исходя из анализа ст. 27, 28 ЗК РФ, ч. 6 ст. 6 ВК РФ, ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Так, установив в судебном разбирательстве факт нахождения испрашиваемого земельного участка вне пределов береговой полосы, но в пределах водоохранной зоны, суд признал бездействие органа государственной власти, уполномочен-

ного на предоставление земельного участка, незаконным⁹.

В тех случаях, когда только часть испрашиваемого земельного участка находится в пределах береговой полосы, это делает невозможным предоставление всего испрашиваемого земельного участка в собственность. Судебная практика подтверждает такую позицию. Нахождение части земельного участка в пределах береговой полосы водоохранной зоны является также препятствием для переоформления гражданином права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения в порядке, установленном Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». В силу п. 9¹ ст. 3 этого Закона переоформление ранее предоставленного права (до введения в действие ЗК РФ) гражданином осуществляется в упрощенном порядке, кроме случаев, когда в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность. Таким образом, можно сделать вывод о том, что невозможно само образование земельного участка в пределах береговой полосы.

К такому выводу пришел Кировский суд г. Самары, вынося решение от 13 июня 2010 г. по иску гражданина в том числе к Управлению Росреестра по Самарской области с требованием признать незаконной постановку на кадастровый учет земельных участков и, соответственно, снять их с кадастрового учета (дело № 2-1714/2010). Исковые требования были удовлетворены. При этом в ходе судебного заседания выявились многочисленные нарушения порядка постановки на кадастровый учет спорных земельных участков, одним из которых явилось то, что часть земельных участков находилась в береговой полосе водоохранной зоны Саратовского водо-

⁷ См., например: Боголюбов С. А. Правовая защита российских природных ресурсов // Журнал российского права. 2005. № 12.

⁸ Показательным в этом отношении является определение ВАС РФ от 3 февраля 2009 г. № 160/09 «Об отказе в передаче в Президиум ВАС РФ» по делу № А53-19261/2007-С2-50.

⁹ См. решение Октябрьского районного суда г. Самары от 31 мая 2010 г. по делу № 2-2799/10.

хранилища. Данный факт был установлен на основании ответа отдела водных ресурсов по Самарской области Нижне-Камского бассейнового водного управления по запросу суда с предоставлением координат характерных точек земельных участков. Таким образом, при постановке на кадастровый учет спорных земельных участков и последующей государственной регистрации права собственности на них факт их нахождения в пределах береговой полосы не мог быть установлен, так как соответствующие сведения отсутствовали в государственном кадастре недвижимости.

Анализ судебных актов показывает, что при рассмотрении споров, связанных с определением правового режима водоохранных зон, суды, как общей юрисдикции, так и арбитражные, не связывают наличие ограничений в праве с фактом их государственной регистрации. Напротив, кадастровые сведения в судебных спорах имеют доказательную силу.

Таким образом, водоохранные зоны — это зоны с особыми условиями использования земель, являющиеся

основанием для установления ограничений прав на землю. Ограничения возникают в силу ст. 65 ВК РФ, которая также определяет их содержание, и подлежат кадастровому учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В составе водоохранной зоны выделяются защитные прибрежные полосы и береговые полосы, границы которых подлежат кадастровому учету. Границы земельного участка не могут пересекать границы береговой полосы. Государственная регистрация ограничения права, связанного с нахождением земельного участка в пределах водоохранной зоны, не требуется.

Библиографический список

Боголюбов С. А. Правовая защита российских природных ресурсов // Журнал российского права. 2005. № 12.

Липатова В. И. Проблемы применения законодательства по вопросам водоохранной зоны // Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

Сиваков Д. О. Режим водоохранных зон: охрана вод и лесов // Законодательство и экономика. 2008. № 10.

