

Предлагаемые пути решения рассмотренных проблем позволяют, во-первых, сохранить ценность самой Конституции, которая будет выражаться в юридически выверенной конструкции нормы Конституции, а это в свою очередь, позволит избежать ненужного толкования и разъяснения в силу неясности нормы. Во-вторых, необходимо продумать возможные варианты изменения положений глав 1,2 и 9 Конституции, которые не смогли привести к полному изменению текста Конституции и принятию нового Основного закона, однако способствовали бы выверенному и достаточно оперативному пути внесения корреляций, исходя из толкования, данного Конституционным Судом. В-третьих, в настоящее время в силу различного рода причин и обстоятельств как субъективного и объективного характера, Конституционный Суд не получает запросы на толкование тех или иных частей (статей) Конституции в силу их неясности, что позволяет говорить, о том, что данное полномочие Конституционного Суда стало характеризоваться как «спящее».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д.А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. 2014. № 8.
2. Фридман Л. Введение в американское право. - М., 1993.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. - М.: РЮИД, «Сашко», 2000.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.04.1995, № 16.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 23. 03. 1995 № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции РФ» // Собрание законодательства РФ, 27.03.1995, № 13.
6. Алексеев, С. С. Общая теория права: учебник // С. С. Алексеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009.
7. Малютин Н.С. Судебное толкование как конституционная процедура в контексте разделения властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №8.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.12.95, № 49.
9. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации // В. О. Лучин. — М.: ЮНИТИ-ДАНА 2002.
10. Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ЗОН САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ (ЗСО) ИСТОЧНИКОВ ПОДЗЕМНОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ

**Е.П. Мадьярова,
Департамент недропользования и экологии
Тюменской области
главный специалист отдела проектной и
технической документации ТЭК,
магистрант ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
Miroshnechenko.natali@mail.ru
Научный руководитель:
Е.Ф. Гладун,
доцент кафедры административного и
финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент**

Аннотация

В данной статье рассмотрены проблемы установления границ ЗСО источников подземного водоснабжения при осуществлении полномочий органом государственной власти Тюменской области при утверждении проектов организации ЗСО водозаборов, установлении границ и режима ЗСО.

Статья 42 Конституции Российской Федерации и статья 8 Федерального закона 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения закрепляют право граждан на благоприятную окружающую среду и благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. [1], [6].

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, в свою очередь определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Также регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды.[2]

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации зоны санитарной охраны водоемщиков (ЗСО) относятся к категории зон с особыми условиями использования территорий, т.е. к зонам с ограниченным режимом использования. Основной целью создания и обеспечения режима ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены от негативного антропогенного воздействия. Организация зон влечет наложение статусных ограничений на использование земельных участков, на которых они размещены. В связи с этим, необходимо с одной стороны, обеспечить санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, а с другой - не допустить необоснованного выведения из хозяйственного оборота земель и стимулировать использование малоотходных и природоохранных технологий. Это в свою очередь требует понимания основ разработки и экспертизы проектов, знания нормативно-правовой базы и используемых терминов в этой сфере деятельности, принципов и этапов проектирования и экспертизы, особенностей оформления, государственного учёта и регистрации земельных участков ЗСО [12].

В настоящее время имеется обширная база нормативных правовых документов, которые регулируют отношения в сфере санитарной охраны водоемщиков. Они включает законы Российской Федерации (Градостроительный, Водный, Земельный кодексы Российской Федерации, законы о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране окружающей среды, о водоснабжении и водоотведении), ГОСТы, многочисленные ведомственные нормативные документы (СанПиН, СН, СП, ГН, СНиП, и т.д.). Большое значение имеет правильное использование в разработке проектной документации понятийного аппарата, терминов и их определений. Основные требования к проектированию ЗСО изложены в СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения»[11].

Нередко использование нормативных и правовых документов вызывает у специалистов определённые трудности, что обусловлено различными противоречиями в документах. Важное значение имеют требования, в соответствии с которыми в проекте должны быть представлены границы ЗСО в системе координат, установленных для ведения государственного кадастра объектов недвижимости. Данная практика широко реализуется применительно к санитарно-защитным зонам (СЗЗ).

Установление ЗСО проводится с учётом всех возможных видов воздействия на водоемщик. Охрана подземных вод от загрязнения различной природы, в том числе и средствами организации зон санитарной охраны, имеет свои особенности, связанные со спецификой гидрогеологической ситуации, формирующейся в месте водозабора, а также высокой значимостью именно подземных вод как источника водоснабжения. Хорошо известно, что именно защищенные подземные воды исходно обладают необходимыми свойствами безвредности, безопасности и благоприятности, что позволяет поставлять их в качестве питьевой воды потребителю без предварительной обработки.

Зоны санитарной охраны организуются в составе трех поясов.

Первый пояс (строгoго 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. Так, второй пояс нацелен на предупреждение загрязнения преимущественно микробного происхождения. При этом учитывается время выживания микроорганизмов.

Третий пояс нацелен на предупреждение загрязнения преимущественно химического происхождения. При его организации учитывается фактор эксплуатации водозабора.

В каждом из трех поясов устанавливается специальный режим (режим ограниченного использования), и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды.

Основные требования к проектированию ЗСО изложены в СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» [7].

Орган государственной власти Тюменской области предоставляет право пользования участками недр содержащие подземные воды с целью питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения [8].

В соответствии с пунктом 5 статьи 18 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" [5], Положением о Департаменте, утвержденным постановлением Правительства Тюменской области от 13 июня 2005 г. № 73-п, орган государственной власти Тюменской области осуществляет полномочия по разработке и вынесению на рассмотрение и (или) утверждение в Правительство Тюменской области и (или) Губернатору Тюменской области [8]:

- проектов нормативных правовых актов об утверждении проектов округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам, а также об установлении границ и режимов зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

- проектов нормативных правовых актов об утверждении границ и режимов округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения.

Основной целью принятия постановления Правительства Тюменской области об утверждении проекта организации (ЗСО) водозаборов является охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений и территорий, на которых они расположены, путем установления границ и режима зон санитарной охраны.

Для органа государственной власти, основной причиной отклонения проекта ЗСО от утверждения, является отсутствие положительного санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора [6].

До 2 января 2017 г. в целях исполнения ст. 15 (утратила силу с 1 января 2017 г.) Федерального закона от 24 июля 2007 № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" [4], в рамках информационного взаимодействия в течение шести месяцев с даты принятия решения об утверждении проекта зон санитарной охраны, орган исполнительной власти обязан направить карту (план) объекта землеустройства зон санитарной охраны водозабора, для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости (ГКН).

В связи с тем, что поступившие на утверждение проекты организации ЗСО не содержат в составе карту (план) объекта землеустройства зон санитарной охраны водозабора, решения об утверждении вышеуказанных проектов не направлялись органом государственной власти для внесения сведений в ГКН.

Так как СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. [7] не содержит прямого указания на требования к содержанию карты (плана), у Роспотребнадзора нет оснований в выдаче отрицательного санитарно-эпидемиологического заключения.

В результате цель создания обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения не выполняется, основные мероприятия на территории ЗСО подземных источников водоснабжения могут быть нарушены.

Со 2 января 2017 г вступили в силу изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" [5], в части 18.1 статьи 32 главы 4, Орган государственной власти ТО обязан направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) в случае принятия ими решений (актов) об установлении, изменении или о прекращении существования зоны с особыми условиями использования территорий, обязательным приложением к документам (содержащимся в них сведениям), являются подготовленные в электронной форме текстовое и графическое описание местоположения границ зон с особыми условиями использования территории, перечень координат характерных точек границ таких зон.

Графическое описание местоположения границ зон с особыми условиями использования территории, перечень координат характерных точек границ таких зон не содержится в требованиях СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. [7], и отсутствие этих документов, снова является препятствием для подачи документов в Росреестр органом государственной власти, что является нарушением норм действующего федерального законодательства.

Считаем, что действия Роспотребнадзора в части руководства только нормами СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. [7] при выдаче санитарно-эпидемиологического заключения неправомерно, так как в настоящее время имеется обширная база законодательных, правовых и нормативных правовых документов, которые регулируют отношения в этой сфере санитарной охраны водоисточников.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ [3] зоны с особыми условиями территорий должны отображаться на картах (схемах), которые входят в документы территориального планирования, на схемах территориального планирования, в генеральных планах поселений и городских округов, на картах градостроительного зонирования правил землепользования и застройки, на схемах в составе материалов по обоснованию проекта планировки в графической форме, на чертежах проектов межевания (ст.10,14, 19, 23, 42 ГК РФ).

Соответственно в составе проекта ЗСО должны быть представлены сведения о размерах и границах ЗСО на карте плане объекта землеустройства в бумажном и электронном виде в форматах и в системах координат, используемых для ведения кадастра недвижимости.

Требование к проекту и наличию в нем сведений о размерах и границах ЗСО на карте плане объекта землеустройства в бумажном и электронном виде в форматах и в системах координат, используемых для ведения кадастра недвижимости, прямо следует из норм ГК РФ и других нормативных актов. Эти сведения должны быть представлены в проекте и санитарно-эпидемиологическом заключении.

Согласно разъясняющим письмам Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 18 июня 2015 г. № 01/6968-15-32 и 30.05.2016 № 01/6719-16-32 "О рассмотрении проектных материалов по обоснованию окончательных санитарно-защитных зон" [8],[9], для обеспечения информирования органов Росреестра и органов местного самоуправления о принятых решениях об установлении СЗЗ объектов должны осуществлять взаимодействие с хозяйствующими субъектами, обращающимися по вопросу установления СЗЗ о необходимости представления в проекте СЗЗ сведений о размерах и границах СЗЗ на карте плане объекта землеустройства в бумажном и электронном виде в форматах и в системах координат, используемых для ведения кадастра недвижимости. При отсутствии этих сведений в проекте установления СЗЗ проект не может быть согласован. Несмотря на отсутствие аналогичных писем в отношении проектов ЗСО, считаем эти требования должны применяться и для проектов организации ЗСО.

Для решения вопроса по направлению сведений в ЕГРН для установления границ ЗСО, необходимо, что бы в составе проекта ЗСО были представлены сведения о размерах и границах ЗСО на карте (плане) объекта землеустройства в бумажном и электронном виде в форматах и в системах координат, используемых для ведения кадастра недвижимости.

Эти сведения должны быть представлены в экспертном и санитарно-эпидемиологическом заключении. При отсутствии этих сведений в проекте ЗСО проект не может быть признан соответствующим санитарным правилам и нормам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: по сост. на 28 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №2. – Ст.133.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: по сост. на 7 марта 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – №1 (Часть первая). – Ст.16.
4. Федеральный закон "О кадастровой деятельности" от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ: по сост. на 3 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №31.– Ст.4017.
5. Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ: по сост. на 3 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I).– Ст.4344.
6. Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30.03.1999 N 52-ФЗ: по сост. на 3 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14.– Ст.1650.
7. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ "О введении в действие санитарных правил и норм "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02" от 14 марта 2002 г. № 10: по сост. на 25 сентября 2014 г. // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти". – 2002.- №19.
8. Постановление Правительства Тюменской области "Об утверждении положения о Департаменте недропользования и экологии Тюменской области" от 13 июня 2005 г. № 73-п: по сост. на 22 февраля 2017 г. // Опубликовано на Официальном портале органов государственной власти Тюменской области // <http://www.admtyumen.ru>. 2017.
9. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О рассмотрении проектных материалов по обоснованию окончательных санитарно-защитных зон" от 18 июня 2015 г. № 01/6968-15-32: по сост. на 18 июля 2015 г. // Опубликовано на сайте Электронный фонд нормативной и нормативно-технической документации // <http://docs.cntd.ru>. - 2015.
10. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О рассмотрении проектных материалов по обоснованию окончательных санитарно-защитных зон" от 30 мая 2016 г. № 01/6719-16-32: по сост. на 30 мая 2015 г. // Опубликовано на сайте Электронный фонд нормативной и нормативно-технической документации // <http://docs.cntd.ru>.- 2016.
11. Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма// Экологическое право / Г.А. Волков. – М.: - 2014. № 5. – С. 32-38.
12. Еремин Г.Б. Проектирование и санитарно-эпидемиологическая экспертиза проектов зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения / А. О. Карелин, А. Ю. Ломтев, Г.Б. Еремин, Н. А. Мозжухина // Институт проектирования, экологии и гигиены. – 2016.- № 5. – С. 36-40.