

УДК 349.6

ПРОКУРОРСКАЯ И СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН НА БЕСПРЕПЯТСТВЕННЫЙ ДОСТУП К ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

© 2019 г.

Ф.П. Румянцев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

odo-328@mail.ru

Поступила в редакцию 14.01.2019

Анализируются положения водного законодательства, предусматривающие право граждан на свободный доступ к водным объектам общего пользования и их береговой линии для личных бытовых целей, и раскрывается практика прокурорского реагирования и судебной защиты по обеспечению нарушенного права беспрепятственного доступа к акватории рек, морей, озер и водохранилищ и прилегающей прибрежной полосе. Предлагаются рекомендации по внесению изменений и дополнений в Водный и Земельный кодексы РФ, а также в КоАП РФ, направленные на формирование единообразного толкования и применения законодательных установлений по реализации права прохода к водным объектам неограниченного круга лиц.

Ключевые слова: водные объекты, береговая полоса, свободный доступ, природоохранная прокуратура, право граждан, ограничение.

С момента принятия Водного кодекса Российской Федерации [1] (далее по тексту – ВК РФ) отмечается тенденция увеличения количества обращений граждан в природоохранные прокуратуры по фактам частичного или полного ограничения свободного доступа к водным объектам в целях купания, загораживания, отдыха, занятия любительской рыбной ловлей и для осуществления иных общедоступных видов пользования береговой линией и акваторией водного объекта. Причиной такой сформировавшейся правоприменительной тенденции стала противоречивость толкования положений ст. 6 ВК РФ. В некоторых субъектах Федерации надзорные природоохранные ведомства, органы местного самоуправления, правоохранительные и судебные органы сумели обеспечить соблюдение положений ч. 2 ст. 6 ВК РФ, закрепляющие право каждого гражданина на свободный и бесплатный доступ к водным объектам общего пользования для личных и бытовых нужд [2]. В других регионах присутствует практика взимания платы за право прохода к береговой линии через территорию обладателя земельного участка, расположенного на пути к водному объекту, либо полное отсутствие какой-либо возможности подхода к общественному пляжу моря, реки, озера, водохранилища и иного водного объекта. Толкование декларативного предписания ч. 2 ст. 6 ВК РФ о праве граждан на свободный и бесплатный доступ к водным объектам общего пользования позволяет говорить о возможности ограничения такого правомочия, по-

скольку редакция названной законодательной нормы прямо указывает на допустимость установления ограничительных по своему содержанию условий прохода к береговой полосе и акватории водного объекта, которые могут быть предусмотрены Водным кодексом или иными федеральными законами. Нужно подчеркнуть, что в данной норме указывается на возможность установления определенных запретов и иных ограничительных мер по беспрепятственному доступу к водным объектам лишь законами федерального уровня. Вместе с тем ч. 3 ст. 6 ВК РФ закрепляет за органами местного самоуправления правомочия по принятию местных правил пользования водными объектами, в которых теоретически могут быть предусмотрены и определенные ограничительные меры и запреты по доступу к акватории водного объекта, что подтверждается примерами из судебной практики. В этой связи считаю целесообразным дополнить редакцию ч. 3 ст. 6 ВК РФ указанием на осуществление использования гражданами водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд согласно правилам, устанавливаемым органами местного самоуправления в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 6 ВК РФ.

Следует отметить, что установление ограничений свободного прохода к береговой полосе объективно оправданно, поскольку водные объекты в силу своей высокой рекреационной ценности и хозяйственной значимости выступают объектами многочисленных видов

предпринимательской деятельности, основанной либо на договоре водопользования (ст. 12 ВК РФ), либо на разрешении, выдаваемом исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления исходя из принадлежности водных объектов к государственной или муниципальной формам собственности (ст. 21 ВК РФ).

Преобладающая часть споров связана с действиями собственников объектов частной жилой застройки либо садовых домов, расположенных на пути к водному объекту, которые перегораживают шлагбаумами либо глухими заборами имеющиеся проходы и проезды к береговой полосе водных объектов. Действующая административная санкция, предусмотренная ст. 8.12.1 КоАП [3] за несоблюдение условий по обеспечению свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе, не обеспечивает надлежащего воздействия на собственников жилой недвижимости в границах частного сектора, нарушающих требования указанной статьи, для которых уплата административного штрафа (от трех до пяти тысяч рублей) за указанные нарушения в большинстве случаев вполне приемлема, а порой и несоизмеримо менее ущербна по сравнению с созданием таким способом более комфортных и безопасных условий использования своего земельного участка, особенно в периоды летнего массового отдыха населения.

Следует отметить, что действующая редакция Водного кодекса РФ не содержит понятия водного сервитута, что, безусловно, не способствует обеспечению надлежащей защиты прав граждан на свободный и бесплатный доступ к водным объектам, и в том числе по этой причине реализация нормы ч. 2 ст. 6 ВК РФ характеризуется высокой степенью противоречивости. Рассуждая о пробельности действующей нормативной базы, регулирующей рассматриваемую сферу правоотношений, следует отметить, что законодатель в регулировании данного вопроса предусмотрел ряд существенных мер, направленных на надлежащий уровень реализации прав граждан для беспрепятственного и бесплатного прохода к водным объектам. В частности, согласно ч. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ [4] (далее по тексту – ЗК РФ) установлен запрет на приватизацию земельных участков в границах береговой полосы. Также законодательная гарантия, направленная на соблюдение прав граждан на доступ к береговой полосе водных объектов, обеспечивается применением института земельного сервитута. Специальная норма ЗК РФ (п. 1 ч. 4

ст. 23) предусматривает возможность установления исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления публичного земельного сервитута для прохода и проезда через земельный участок в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе. Казалось бы действующая нормативно-правовая база вполне достаточна для надлежащего регулирования рассматриваемых правоотношений. Тем не менее практика свидетельствует о том, что несмотря на перечисленный объем действующих законодательных установлений отмечаются многочисленные факты нарушений соблюдения требований по свободному доступу граждан к водным объектам общего пользования и их береговой полосе [5]. Территориальные подразделения природоохранной прокуратуры, осуществляя меры прокурорского реагирования на жалобы и обращения граждан о несоблюдении требований законодательства лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в границах водоохранной зоны, а также собственниками жилой застройки и садовых домов, расположенных на пути к береговой полосе, устанавливающими шлагбаумы или глухие заборы, перекрывая существующие проходы к водным объектам, обращаются в суд с исковыми требованиями об устранении выявленных нарушений, а также разьясняют в средствах массовой информации правила использования водных объектов, предусмотренные водным и земельным законодательством.

Анализируя содержание ст. 6 ВК РФ, следует отметить, что в целом позиция законодателя выстроена в рамках классического установления общего дозволения по реализации правомочий пользования общедоступными природными ресурсами и объектами с одновременным предвидением возможности установления некоторых ограничений или запретов по использованию того или иного природного объекта или ресурса (в данном случае водных объектов и ресурсов). Одной из причин увеличения количества случаев нарушения прав граждан на беспрепятственный доступ к береговой полосе стала либерализация водного законодательства, осуществленная в 2006 году, которая позволила, во-первых, расширить перечень разрешенных видов предпринимательской деятельности в границах водоохранной зоны, во-вторых, снизились требования по осуществлению жилой застройки в прибрежной территории, и, в-третьих, существенно сократилась ширина самой водоохранной зоны, главное назначение которой и заключается в снижении нега-

тивного загрязняющего воздействия на водный объект. Накопленная с 2006 года практика реализации приведенного перечня основных изменений в регулировании использования водоохранной зоны не позволяет, к сожалению, говорить о снижении негативного воздействия на водные объекты, что указывает на необходимость разработки новых дополнительных мер усиления правовой защиты публичных интересов в сфере водоохранных правоотношений, в которых защита общественных природно-ресурсных благ должна доминировать над частноправовыми интересами по причине незаменимой значимости воды как основы жизнеобеспечения всего населения страны. Существенно расширив возможности для застройки водоохранной зоны, законодатель не предусмотрел дополнительных обеспечительных мер по реализации прав граждан на свободный доступ к водным объектам. В ч. 16 ст. 65 ВК РФ установлены лишь требования по снижению негативного воздействия на водный объект от разрешенной коммерческой деятельности, а также от застройки водоохранной зоны жилыми зданиями, строениями, сооружениями или размещением в ее границах объектов некоммерческих садоводческих товариществ посредством обяывления правообладателей возведенной недвижимости оборудовать такие объекты либо централизованными системами водоотведения, либо локальными очистными сооружениями, либо автономными бетонированными канализационными колодцами.

Считаю целесообразным для обеспечения надлежащего нормативного регулирования и формирования единообразной практики по реализации права граждан на беспрепятственный и бесплатный доступ к береговой полосе водных объектов дополнить главу VII¹ ЗК РФ статьей 56¹³, закрепив в ней особенности изъятия земельных участков, предназначенных для обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения его собственником обязанностей, предусмотренных соглашением об установлении сервитута между земельным собственником и органами местного самоуправления или исполнительными органами государственной власти. Предлагаемая норма позволит в случае неоднократных обращений граждан о нарушении их прав свободного прохода к береговой полосе водного объекта изъять часть земельного участка, обремененную сервитутным соглашением, в муниципальную собственность с последую-

щей надлежащей организацией ее функционального разрешенного использования. Также в подобных ситуациях следует воспользоваться новыми законодательными мерами, предусмотренными новой главой XIX ЗК РФ, введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ [6], предусматривающей регламентацию установления зон с особыми условиями использования территории. Для усиления эффективности воздействия санкций, установленных ст. 8.12.1 КоАП РФ за нарушение условий по обеспечению свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе, целесообразно предложить надлежащее увеличение размера административного штрафа с дифференциацией для морей и иных водных объектов.

Массовые обращения граждан в территориальные подразделения природоохранной прокуратуры были связаны с запретом нахождения граждан в границах береговой полосы в целях осуществления любительской рыбной ловли на безвозмездной основе. Причиной тому послужили нормы Федерального закона от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» № 166-ФЗ [7], запрещающие бесплатную любительскую рыбную ловлю в пределах рыбопромысловых участков. Следует отметить, что после достаточно длительного времени действия указанной «непопулярной» запретительной нормы, вызвавшей негативную реакцию со стороны любителей характерной и широко распространенной в нашей стране рыбной ловли, законодатель предложил компромиссный вариант, восстановив бесплатную любительскую рыбную ловлю с установлением ограничения величины суточного улова на каждого рыбака до пяти килограммов рыбных ресурсов, разработав и приняв 25 декабря 2018 года Федеральный закон «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 475-ФЗ [8] (закон вступит в силу с 1 января 2020 года). Законодатель указанным новым законом предусмотрел дополнительную обеспечительную меру по защите прав граждан на беспрепятственное использование береговой полосы водных объектов общего пользования для занятия любительским рыболовством, внося соответствующие изменения в ч. 8 ст. 6 ВК РФ.

Если обратиться к зарубежному опыту регулирования доступности прохода неограниченного круга лиц к береговым полосам водных объектов, то он также неоднороден. В ряде стран (Тунис, Кипр и др.) береговые полосы и

расположенные на них пляжи находятся только в публичной собственности и пользование ими доступно для неограниченного круга лиц, в других странах (например, Турция) пользование береговой полосой существенно ограничено и доступ разрешен только правообладателям прибрежной территории. Следует отметить, что в абсолютном большинстве морских стран мира установление глухих заборов непосредственно до уреза воды правообладателями водоохранной зоны запрещается. Для общественного доступа к морю, реке, озеру, водохранилищу, иным водным объектам градостроительными правилами предусмотрены муниципальные проходы и проезды либо, в случае отсутствия таковой возможности, национальным законодательством предусмотрено установление публичных сервитутов. Считаю, что для Российской Федерации для оптимизации нормативного регулирования права доступа граждан к водным объектам общего пользования в целях отдыха, купания, загорания, занятия любительской рыбной ловлей необходимо учитывать одновременно и сложившиеся многовековые национальные традиции российского населения по беспрепятственному доступу к водным объектам и береговой полосе и создать надлежащие условия для осуществления предпринимательской деятельности по использованию водных объектов и ресурсов, что позволит обеспечить реализацию базового принципа водного законодательства, предусмотренного п. 1 ст. 3 ВК РФ, о значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека и как важнейшей составной части окружающей природной среды, и как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд,

осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав.

Список литературы

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Решение Московского городского суда от 08.08.2018 г. по делу № 7-9661/2018; Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 21.06.2018 г. № 4А-511/2018; Решение Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 24.05.2018 г. по делу № 12-30/2018; Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 15.05.2018 г. № П4А-337/2018; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 12.01.2018 г. № 33-77/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Рыженков А.Я. О принципе равного доступа физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов // Вестник Томского государственного университета: Право. 2016. № 4 (22). С. 144–154.
6. Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 25.12.2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

PROSECUTORIAL AND JUDICIAL PROTECTION OF THE CITIZENS' RIGHTS OF UNHINDERED ACCESS TO COMMON USE WATER OBJECTS

F.P. Romyantsev

The article analyzes the provisions of water legislation providing for the right of citizens to free access to public water bodies and their coastline for personal household purposes. The practice of prosecutorial response and judicial protection to ensure the violated right of unhindered access to the waters of rivers, seas, lakes and reservoirs and the adjacent coastal strip is examined. Some recommendations on amendments and additions to the Water and Land Codes of the Russian Federation, as well as to the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation are proposed, with the aim to provide a uniform interpretation and application of legislative provisions on the exercise of an unlimited circle of persons' right to access water bodies.

Keywords: water bodies, coastal area, free access, environmental prosecutor's office, citizens' rights, restriction.

References

1. Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 03.06.2006 g. № 74-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».
2. Reshenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 08.08.2018 g. po delu № 7-9661/2018; Postanovlenie Verhovnogo suda Respubliki Tatarstan ot 21.06.2018 g. № 4A-511/2018; Reshenie Verhovnogo suda Kabardino-Balkarskoj Respubliki ot 24.05.2018 g. po delu № 12-30/2018; Postanovlenie Verhovnogo suda Respubliki Tatarstan ot 15.05.2018 g. № P4A-337/2018; Apellyacionnoe opredelenie Verhovnogo suda Respubliki Kareliya ot 12.01.2018 g. № 33-77/2018 // SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 g. № 195-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».
4. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001 g. № 136-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».
5. Ryzhenkov A.Ya. O principe ravnogo dostupa fizičeskih i yuridičeskih lic k priobreteniyu v sobstvennost' vodnyh ob"ektov // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta: Pravo. 2016. № 4 (22). S. 144–154.
6. Federal'nyj zakon ot 03.08.2018 g. № 342-FZ «O vnesenii izmenenij v Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPlyus».
7. Federal'nyj zakon ot 20.12.2004 g. № 166-FZ «O rybolovstve i sohranении vodnyh biologičeskih resursov» // SPS «Konsul'tantPlyus».
8. Federal'nyj zakon ot 25.12.2018 g. № 475-FZ «O lyubitel'skom rybolovstve i o vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPlyus».