

## Земельные участки намывных территорий: эколого-правовые вопросы

**Т.Г. Иванова**

доцент кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г. Санкт-Петербург)

Татьяна Геннадьевна Иванова, Ivanova.Ta@jurfak.spb.ru

В июле 2011 года принят специальный закон, регулирующий отношения по созданию искусственных земельных участков на водных объектах [1]. Созданный на водном объекте земельный участок законодатель рассматривает как сооружение, но использует для его обозначения термин «земельный участок». Таким образом, согласно специальному закону об искусственных земельных участках на водных объектах такой участок может быть рукотворным объектом – искусственным земельным участком, имеющим статус сооружения. Искусственный земельный участок на водном объекте будет относиться к природно-антропогенным объектам.

Законодатель относит к работам по формированию «искусственного земельного участка, созданного на водном объекте» [1, ст. 6], подготовку документации по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка и проектной документации, а также выполнение инженерных изысканий. При проведении инженерных изысканий изучаются природные условия и факторы техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков<sup>1</sup>. Законодателем не признаются обязательными мониторинг и учет влияния деятельности по созданию искусственного земельного участка на водном объекте на

различные компоненты природной среды, природные объекты. Однако влияние оказывается на водный объект, водные биоресурсы, дно водного объекта, флору и фауну прибрежной территории после изменения границ такого объекта. В зависимости от площади создаваемого на водном объекте искусственного земельного участка, времени его строительства и использования на него оказывается различное влияние.

Для выявления специфики правоотношений по созданию намывных территорий необходимо обратить внимание, на какие объекты оказывается влияние в результате создания таких территорий и какие правовые последствия могут возникнуть после их создания. При этом следует учитывать основную цель формирования намывных территорий – создание условий, пригодных для жизни и деятельности человека, то есть безопасных и благоприятных с экологической точки зрения. В результате хозяйственного воздействия происходит преобразование, изменение облика водного объекта и береговой полосы как природных объектов<sup>2</sup>. Первоначально оказывается влияние на водный объект и земельные участки в водоохранных зонах. Деятельность по созданию намывных территорий осуществляется на дне и в акватории водного объекта, в прибрежной защитной полосе и водоохраной зоне. В результате создается участок суши,

<sup>1</sup> Такой вывод следует из анализа определения понятия «инженерные изыскания» (см. статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

<sup>2</sup> Смещаются береговая линия, водоохранная зона и прибрежная защитная полоса, изменяются границы водного объекта.

поверхность земли. Образованная поверхность земли делится на зоны и земельные участки, имеющие различные виды разрешенного использования в зависимости от потребностей, для удовлетворения которых создается намывная территория. Как правило, намывные территории создаются в целях расширения городских территорий, пригодных для застройки зданиями различного назначения, с обеспечением инженерными коммуникациями. В первую очередь актуально создание намывных территорий в крупных прибрежных городах.

Таким образом, круг объектов, на которые оказывается влияние (осуществляется их изменение) в результате создания намывных территорий, шире, чем определено в специальном законе об искусственных земельных участках на водных объектах [1]. В настоящее время законодатель урегулировал только правоотношения, возникающие по поводу создания результата деятельности – искусственного земельного участка на водном объекте. Анализ нормы статьи 6 рассматриваемого закона, согласно которой для создания искусственного земельного участка не требуется предоставление земельного участка и водного объекта, позволяет заключить, что ставилась цель упростить процедуру получения разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте без учета влияния такой деятельности на окружающую среду и мониторинга такого влияния после создания участка. Включение в перечень объектов экологической экспертизы «проектной документации искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации» (ст. 17 закона), при условии, что в законе отсутствует определение того, что относится к такой документации, кто определяет объем доку-

ментации, может создать проблемы правоприменения. В Градостроительном кодексе Российской Федерации не определяется и содержание такой документации.

По нашему мнению, объектами экологической экспертизы должны быть не только проектная документация, но и результаты инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, разрешение на создание и договор о создании искусственного земельного участка на водном объекте.

По поводу выбранного законодателем в специальном законе об искусственных земельных участках [1] термина следует отметить следующее. Исследование проблем терминологии проводилось в статье Н.Н. Мельникова «Искусственный земельный участок: поиск универсального определения» [3]. В настоящее время используются различные термины: «искусственно созданный земельный участок» и «искусственный земельный участок»<sup>3</sup>, «искусственный остров»<sup>4</sup>. Представляется важным выбор законодателем термина, который будет отражать специфику (признаки) создаваемого участка суши на водном объекте, пригодного для жизни и деятельности человека. Целью создания намывных территорий, как указывалось ранее, является именно создание участка суши, пригодного для жизни и деятельности человека. При этом деятельность человека на таком участке может быть различной. Полагаем допустимым использовать термин «намывная территория», поскольку такое определение характеризует эколого-правовые аспекты правоотношений при создании территорий, пригодных для жизни и деятельности человека.

В результате целенаправленной деятельности человека по преобразованию окружающей среды создается территория, которая должна, во-первых, отвечать признакам

<sup>3</sup> Термины используются в федеральных законах [1 и 2].

<sup>4</sup> Термин используется в международном законодательстве. Также см.: Данильцев М. А. Международно-правовой и национально-правовой статус объектов, расположенных на континентальном шельфе // Правоведение. 2008. № 6. С. 100–107.

безопасной среды обитания человека, во-вторых, может иметь признаки земельного участка как объекта недвижимости, то есть будет являться природно-антропогенным объектом. Принимая решения о создании намывных территорий, органы публичной власти реализуют свои публичные функции, обеспечивают безопасные и благоприятные условия для жизни и деятельности граждан. Использование термина «территория» обеспечит публично-правовое регулирование отношений по созданию намывных территорий. Выбор термина определит статус будущей намывной территории, пригодной для жизни и деятельности человека, как зоны с особыми условиями использования. Нормы, регулирующие создание намывных территорий, должны иметь публично-правовой характер. Если связать термин «намывная территория» с земельным участком, то использование такой фикции сведет деятельность к созданию только объекта недвижимости. В таком случае нормы будут иметь гражданско-правовой характер. Следует отметить, что на намывной территории выделяется не один, а всегда несколько земельных участков. Создаваемые в результате деятельности человека *земельные участки на намывной территории* становятся частью *территории населенного пункта*<sup>5</sup> и имеют различный правовой режим<sup>6</sup> и правовой статус<sup>7</sup>.

Относительно специфики природопользования при создании на водном объекте искусственного земельного участка следует отметить, что основной вид природопользования в таком случае – водопользование, поскольку используются акватория и дно водного объекта и изменяются очертания берега водного объекта, следовательно,

изменяются граница и площадь акватории водного объекта. Цель водопользования – создание намывных территорий, пригодных для жизни и деятельности человека. При создании таких территорий влияние на земельные участки водоохраных зон можно рассматривать как землепользование, а влияние на дно водного объекта – как комплексное природопользование – землепользование и недропользование (недро-землепользование<sup>8</sup>).

Специфика отношений по использованию поверхности земли в прибрежной защитной полосе и водоохранной зоне, а также дна и акватории водного объекта как пространственно-территориальной основы проявляется в последствиях для участников таких правоотношений. В результате создания намывных территорий в первую очередь образуется часть территории населенного пункта. В настоящее время этот аспект в законе об искусственных земельных участках на водных объектах [1] не учтен.

Земля как пространственно-территориальная основа используется при осуществлении градостроительной деятельности. Водный объект, точнее дно и акватория водного объекта, не рассматривались законодателем как пространственно-территориальная основа. Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) относит к землям водного фонда земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах. Таким образом, дно водного объекта земельное законодательство относит к землям водного фонда. Такая же логика законодателя просматривается в специальном законе о создании искусственных земельных участков на водных объектах [1]. Однако в названном

---

<sup>5</sup> Относятся к определенной категории земель – земли населенных пунктов.

<sup>6</sup> Могут относиться к различным территориальным зонам в соответствии с градостроительными регламентами или к земельным участкам, на которые градостроительный регламент не распространяется.

<sup>7</sup> Находится в частной или публичной собственности. В публичной собственности находятся земельные участки общего пользования (дороги, проезды и т. п.) или земельные участки, на которых произрастают зеленые насаждения общего пользования.

<sup>8</sup> Такой термин позволяет определить специфику деятельности при намыве на дно и береговую полосу водного объекта при создании намывной территории, пригодной для жизни и деятельности человека.

специальном законе законодатель предусматривает, что земельный участок не предоставляется для создания искусственного земельного участка на водном объекте, водный объект также не предоставляется для создания участка [1, ст. 6].

Дно водного объекта и земельные участки в прибрежной защитной полосе и водоохранной зоне являются пространственно-территориальной основой при создании намывной территории, пригодной для жизни и деятельности человека. В результате целенаправленной деятельности человека при создании намывной территории производится преобразование дна водного объекта, вследствие этого вместо «земли, покрытой поверхностными водами, сосредоточенными в водном объекте», возникает «часть земной поверхности, границы которой определяются в соответствии с федеральным законодательством» (статьи 11<sup>1</sup> и 102 ЗК РФ).

В настоящее время законодатель не учитывает это обстоятельство. Правовой режим дна водного объекта в законодательстве не определен. Дно водного объекта относится к землям водного фонда, и при создании намывных территорий необходимо принятие решения о предоставлении земельного участка в прибрежной защитной полосе и (или) водоохранной зоне и земельного участка дна водного объекта. Современные технические средства позволяют определить границы участка, в которых будут проводиться работы по созданию намывных территорий. После создания таких территорий будут образованы зоны и земельные участки с особым правовым режимом.

Таким образом, как указывалось ранее, приоритетным принципом правового регулирования правоотношений по созданию намывных территорий, пригодных для ком-

пактного проживания людей, должен быть принцип обеспечения безопасных условий для жизни и деятельности человека. Использование термина «намывные территории», полагаем, позволяет подойти к регулированию правоотношений по созданию таких территорий комплексно. В первую очередь должны быть разработаны и приняты:

1) при проектировании и строительстве намывной территории, пригодной для жизни и деятельности человека, экологические нормативы воздействия:

- на дно и акваторию водного объекта;
- на земельный участок прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны;

2) нормативы градостроительного проектирования и нормативы качества<sup>9</sup> территории, пригодной для жизни и деятельности человека.

Получается, что при создании намывных территорий, пригодных для жизни и деятельности человека, осуществляется комплексное природопользование. Поскольку намывные территории создаются в ходе строительной деятельности, каждая ее стадия (проектирование, строительство, эксплуатация) должна регулироваться в соответствии с экологическими требованиями. При этом особое внимание следует уделять обязательному научному сопровождению такой деятельности на всех ее стадиях.

При создании намывных территорий необходимо признать объектами воздействия акваторию и дно водного объекта, прибрежную защитную полосу и водоохранную зону. По характеру такая деятельность должна быть признана комплексным природопользованием, при котором осуществляется водопользование как основной вид природопользования. В результате водопользо-

<sup>9</sup> При этом подразумевается, что нормативы обеспечат безопасные для жизнедеятельности условия городской среды (после намыва создается участок городской земли) как среды обитания человека. Состояние среды обитания, при котором вредное воздействие различных факторов на среду обитания обеспечивает возможности для восстановления нарушенных функций организма человека в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

вания для создания намывных территорий производится преобразование (изменение внешнего облика) дна и берега водного объекта, изменяются площадь акватории водного объекта и его границы, кроме того, увеличивается площадь поверхности земли. Создание намывных территорий может являться целью водопользования.

Землепользование – второй по значимости вид природопользования при создании намывных территорий. В результате землепользования изменяются границы водоохраных зон водного объекта (смещаются в сторону его акватории). Таким образом, необходимо следующее:

1) специальное регулирование порядка использования таких земельных участков с начальных этапов создания намывных территорий (резервирование для строительства в связи с государственными или муниципальными нуждами);

2) научное сопровождение:

- деятельности по созданию намывных территорий с этапа проведения инженерных изысканий до окончания процесса создания намывных территорий;
- раздела поверхности земли на зоны, земельные участки;
- использования таких земельных участков для строительства зданий и сооружений, включая инженерные коммуникации, обеспечивающие поставку услуг газо-, тепло-, водо-, электроснабжения и водоотведения к зданиям на намывных территориях.

Намывная территория должна быть признана зоной с особыми условиями использования с учетом повышенных требований безопасности при создании (строительстве) и эксплуатации.

Такая деятельность должна осуществляться на основании договора. В специальном законе об искусственных земельных участках на водных объектах предусмотрена норма о выдаче разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, которое согласовывается

в том числе с органами, уполномоченными решать вопросы использования и охраны водных объектов, рыболовства и сохранения водных биоресурсов, без определения правовой формы такого согласования (выдача разрешения или заключение договора). Критерии, по которым специально уполномоченные органы могут отказать в согласовании вопроса о создании искусственного земельного участка на водном объекте, не определены.

Договор о создании искусственного земельного участка представляет собой смешанный (инвестиционный) договор, в соответствии с которым орган государственной власти или орган местного самоуправления берет на себя обязательства обеспечить «утверждение документации по планировке территории, подготовленной лицом» [1, ст. 7], то есть намывной территории. В соответствии с градостроительным законодательством утверждение документации по планировке территории относится к полномочиям органов публичной власти, то есть является функцией, а не государственной услугой, выполнение обязательств по исполнению которой возможно в рамках договорных правоотношений.

Концессионный договор также может быть правовой формой регулирования деятельности по созданию намывных территорий. В таком договоре должны быть предусмотрены условия о сроках, порядке, процедуре преобразования (изменения) дна и берега водного объекта, прибрежной защитной полосы и водоохраной зоны водного объекта. При регулировании процедуры создания намывных территорий в договоре необходимо предусмотреть научное сопровождение всех этапов процедуры – начиная с инженерных изысканий до окончания работ по созданию намывных территорий и строительству зданий, сооружений, включая инженерные коммуникации (строительные работы).

В Градостроительный кодекс Российской Федерации необходимо ввести специаль-

ный раздел, касающийся регулирования этапа разделения намывных территорий на земельные участки и зоны, с определением видов разрешенного использования. Права и обязанности по использованию земельных участков на намывных территориях также должны регулироваться договором. В случае приобретения (перехода) прав на земельные участки такой договор должен предусматривать возможность присоединения к нему зданий, строений и сооружений, расположенных на намывных территориях. Особенности использования таких земельных участков обусловлены ограничениями прав на застройку в связи с повышенными требованиями к строительным, ремонтным, реставрационным работам на объектах, расположенных на намывных территориях (например при возведении подземных сооружений).

Особенности имущественных правоотношений при создании намывных территорий с использованием конструкций инвестиционного, концессионного договоров и договора о приобретении вещи в будущем, после создания намывной территории, будут рассмотрены автором в следующей статье.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ // Российская газета от 22 июля 2011 года.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

3. Мельников Н. Н. Искусственный земельный участок: поиск универсального определения // Журнал российского права. 2011. № 5.

4. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ.

5. Данильцев М. А. Международно-правовой и национально-правовой статус объектов, расположенных на континентальном шельфе // Правоведение. 2008. № 6.

6. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

\* \* \*



ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА "КЛИФФ"

LEGAL SERVICES

- 19 лет на рынке юридических услуг города Москвы
- более 60-и высокопрофессиональных юристов, специализирующихся в различных отраслях российского и зарубежного права
- полный спектр услуг для Вашего бизнеса, включая юридические, аудиторские и бухгалтерские услуги

+7(495) 504-34-61 [www.cliff.ru](http://www.cliff.ru)