

# Барьер для инвестиций: правовой статус береговой зоны морей России

Антон ЩУКИН,

председатель правления Санкт-Петербургской Общественной организации «КЕ Ассоциация»



**Необходимым условием инвестиций в инфраструктуру морского транспорта (в том числе — в рамках частно-государственного партнерства) является защита прав инвесторов. Такую защиту призван обеспечить закон. Однако пробелы в российском законодательстве не позволяют не только защитить в должной мере права инвесторов на портовые сооружения, но и однозначно отнести земельные участки в береговой зоне морей к территории субъектов Российской Федерации или к внутренним морским водам, находящимся в федеральной государственной собственности. Дальнейшее развитие транспортной системы России требует определения правового статуса береговой зоны морей и разграничения полномочий органов государственной власти по управлению ее использованием, защитой и охраной.**

Привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры морского транспорта, по какой бы модели (концессий, прямых частных или государственных инвестиций) оно ни производилось, предполагает формирование широкого спектра механизмов защиты прав инвесторов при сохранении регулирующей роли государства в организации транспортной деятельности.

Одним из безусловных требований инвесторов является обеспечение правовой чистоты в определении прав собственности на объекты недвижимости — как существующие, так и вновь создаваемые в ходе инвестиционной деятельности. Это предполагает однозначное определение собственников земельных участков, зданий, сооружений и подтверждение правомочий их собственности на соответствующие объекты. Также должны быть

сформулированы нормы, позволяющие определять в дальнейшем механизм конвертации инвестиций (особенно — долевых инвестиций в частно-государственном партнерстве) в права собственности на вновь создаваемые объекты.

При этом существенным для инвесторов представляется однозначное определение того, будут ли земельные участки, на которых располагаются существующие и создаваемые портовые сооружения, находиться исключительно в государственной собственности или же будет установлена возможность их приватизации.

Обозначенные задачи в отношении строительства морских портовых сооружений на территории Российской Федерации не представляются столь простыми, как может показаться на первый взгляд.

Практической реализации этих задач препятствуют следующие обстоятельства:

- неопределенность правового статуса береговой зоны морей России;



- неопределенность правового статуса морских гидротехнических сооружений;
- неопределенность правового статуса намывных земель.

### Береговая зона

Определимся с пониманием термина «береговая зона». Применяемый в целях разработки берегового законодательства Российской Федерации, термин основывается на определении, используемом Европейской комиссией в Коммюнике по интегральному управлению прибрежными территориями (1995): «Под термином “прибрежная территория” понимается совокупность мелководной части акватории морей и океанов различной ширины, в зависимости от характера природной среды и нужд управления».

С точки зрения организации управления береговой зоной и обеспечения защиты инвестиций в портовые сооружения, границы береговой зоны должны быть удобны для осуществления транспортного и градостроительного планирования, а также обоснованы необходимостью устойчивого управления природными объектами.

Независимо от того, какие пространства будут отнесены российским законодательством к береговым зонам, очевидно, что участки береговой зоны морей станут включать как часть территории субъектов Российской Федерации, так и прилегающие морские акватории.

Более чем в 30 государствах принято и действует специализированное береговое законодательство (Франция, Испания, Китай, Новая Зеландия, Бразилия и др.) или законодательство о комплексном управлении береговыми зонами (США, Болгария). Актами Европейского союза установлены минимальная ширина береговой зоны по суше и общие требования по режиму ограничения природопользования в ее пределах. Советом Европы приняты и действуют рекомендательные акты в области берегового права — Модельный береговой кодекс и Кодекс хорошей практики в области управления береговой зоной.

Российская Федерация остается одной из немногих развитых стран, в которых профильное береговое законодательство отсутствует. Вместе с тем, существуют научные, организационные и правовые предпосылки для введения подобной подотрасли в российское право и для формирования специального блока федерального законодатель-

ства. Этому способствует также наличие ряда проблем практического характера, не разрешимых в рамках действующего законодательства.

В 1997 году была предпринята попытка разработать проект федерального берегового законодательства, которая позволила оценить глубину существующих правовых коллизий. В 2005 году на конференции «Береговые зоны: проблемы законодательства», проведенной при поддержке Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Морского совета при Правительстве Санкт-Петербурга, участники — представители морской и строительной общности, бизнеса и государственных органов — согласились с тем, что транспортной отрасли России необходима срочная разработка берегового законодательства.

При этом не имеет определяющего значения вопрос, в чьей собственности будут находиться участки земель в береговой зоне морей. Необходимо лишь однозначное установление норм, которые определяют вещные права на такие участки и механизм государственного управления в сфере их охраны, защиты и использования.

### Постановка проблемы

Какого рода вопросы наименее урегулированы действующим российским законодательством?

Наиболее значимый из них: относятся ли земельные участки береговой зоны к федеральной государственной собственности или же к собственности субъектов Российской Федерации? А также: могут ли участки береговой зоны морей находиться в обороте, в том числе — становиться объектами частной собственности?

С точки зрения установления круга государственных органов, с которыми приходится взаимодействовать инвесторам портовых сооружений, также важными являются вопросы:

- где проходит морская граница территории субъектов Российской Федерации?
- действуют ли нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации в области градостроительства в пределах участков территориального моря Российской Федерации и внутренних морских вод?

Особенно актуальным представляется определение полномочий субъектов Российской Федерации в сфере управления водными объектами применительно к установлению режима прибрежной полосы и заключения до-

говоров на водопользование в отношении участков береговой зоны морей в контексте применения норм Федерального закона №199-ФЗ от 31 декабря 2005 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Возможность использования механизмов залога на имущество при осуществлении инвестиций в портовые сооружения значительно расширяет перспективу привлечения банковского капитала к инвестициям в морской транспорт. В связи с этим существенное значение имеет вопрос определения статуса морских гидротехнических сооружений, а также того, какие их виды могут находиться в частной собственности.

Что касается существующих портовых комплексов, то продуктивным являлось бы создание правовых инструментов, которые бы позволили зафиксировать сложившуюся структуру собственности на портовые сооружения с учетом инвестиций разных лиц (включая государство), произведенных в прошедшие периоды, а также требований государственной политики по отношению к сохранению государственной собственности на те или иные виды морских гидротехнических сооружений.

При этом следует предполагать, что в значительном числе случаев при отводе земельных участков для портового строительства (как и для намыва территорий) в прошлом процедура перевода земельных участков из земель водного фонда в земли транспорта или земли поселений в полной мере не соблюдалась. Устранение рисков фактической национализации таких земельных участков через признание соответствующих сделок недействительными, в соответствии со ст. 132 Водного кодекса Российской Федерации, позволит существенно улучшить инвестиционный климат в сфере морского транспорта.

И после введения в действие Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в 2005 году сохраняется большое число неурегулированных вопросов, что позволяет неоднозначно трактовать принимаемые решения по изменению категории участков земель водного фонда. В частности, порядок перевода не установлен подзаконными актами. Также нуждается в урегулировании вопрос о платности перевода земель из состава водного фонда.



### Существующий статус

В настоящее время правовой статус береговой зоны морей определяется совокупностью норм водного, земельного законодательства, законодательства о недрах, о внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации, о государственной границе РФ.

Правовые предпосылки развития института государственного управления береговой зоной находят выражение в статусе прибрежной полосы, длительное время существующем в российском водном законодательстве.

Прибрежная полоса — это территория, прилегающая к внутренним морским водам и территориальному морю Российской Федерации (ст. 16 Водного кодекса РФ). Порядок установления границ прибрежной полосы и режим ее использования определяются Правительством РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации. Правовой режим прибрежной полосы — комплексное правовое образование, которое формируется земельным, водным и природоохранным законодательством, отнесенным, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, к сфере совместной компетенции Федерации и ее субъектов.

Правоприменительная практика демонстрирует использование при определении границ прибрежной полосы норм, принятых в водном законодательстве применительно к прибрежной защитной полосе водных объектов. Вместе с тем, в доктрине, как и в проекте нового Водного кодекса Российской Федерации, находящемся на рассмотрении в Государственной Думе РФ, нет однозначного отождествления понятий «водный объект» и «участки территориального моря Российской

Федерации», «участки внутренних морских вод».

Следует отметить, что нормативными актами Российской Федерации порядок и основания определения обращенной к территории субъектов РФ границы внутренних морских вод не установлены.

На практике границы участков моря (то есть территориального моря Российской Федерации и внутренних морских вод) и территории субъектов РФ определяются по картографическим источникам в трех не совпадающих между собой системах: в гидрографических картах, топографических картах и в данных земельного кадастра. Механизма взаимного перевода и верификации картографических данных в нормативных актах не установлено, что вызывает коллизионные толкования.

Известная проблема определения нуля глубин тремя различными методами (по наиминимуму теоретическому уровню, среднемноголетнему стоянию вод и нулю Балтийской системы высот) в юридической практике приводит к невозможности однозначного толкования морских границ территории субъектов Российской Федерации и — как следствие — территориальной сферы применения правовых актов органов государственной власти субфедерального уровня.

В частности, нет возможности считать нормы градостроительного регулирования генеральных планов населенных пунктов, утвержденные органами государственной власти приморских субъектов Российской Федерации, в части их действия в отношении участков территориального моря Российской Федерации и внутренних морских вод, имеющими законную силу и подлежащими применению.

### Перспектива

Продуктивные шаги по совершенствованию законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере, насколько можно судить по результатам широкого обсуждения с представителями морских деловых кругов и научной общественности, должны включать комплекс мер, направленных на устранение коллизий и правового вакуума.

Разработка и введение в действие федерального берегового законодательства позволит реализовать современную, понятную инвесторам и приемлемую для общества модель управления береговой зоной морей Российской Федерации.

Такая модель может быть осуществлена при условиях проведения зонирования береговой зоны по целевому назначению, ведения берегового кадастра и осуществления единой государственной политики в сфере использования, охраны и защиты береговой зоны, учитывающей основные положения, цели и задачи действующей Морской доктрины РФ.

Концепция развития берегового законодательства РФ предполагает реализацию актуальных задач береговой политики: приоритетного использования береговой зоны для нужд морского транспорта и рекреации; сохранения специфических прибрежных и морских природных процессов; защиты экологического качества прибрежных территорий; сохранения традиционного землепользования, прибрежного рыболовства, объектов культурного и исторического наследия; использования участков береговой зоны для нужд обороны и безопасности; освоения ресурсов недр.

Береговое законодательство РФ должно включать кодифицированную часть (Федеральный закон «Береговой кодекс Российской Федерации» или Специальную часть Водного кодекса Российской Федерации); ряд специальных федеральных технических регламентов («Воздействие на окружающую среду в береговой зоне Российской Федерации», «Градостроительная деятельность в береговой зоне Российской Федерации», «Определение целевого назначения земель и резервирование территорий в береговой зоне Российской Федерации»); комплекс поправок в земельное, водное и иное законодательство (более чем в 70 федеральных законов) и около 40 актов Правительства РФ.