

Правовое регулирование транспортного строительства в береговой зоне

С.Б. ГУМЕРОВ, член правления, А.К. ЩУКИН, председатель правления
Санкт-Петербургская общественная организация «КЕ Ассоциация»



Снижение рисков при привлечении инвестиций в объекты инфраструктуры морского транспорта является важной государственной задачей. Появление стратегических иностранных инвесторов в российских морских портах невозможно без проведения существенных изменений в федеральном законодательстве: необходимо устранить противоречия, четко и однозначно описать процедуры, определить границы компетенции, правовой режим объектов инвестирования.

Транспортное строительство является специфической отраслью народного хозяйства, предполагающей привлечение значительных по объему инвестиций в основные фонды с длительным периодом окупаемости. Как правило, инвестиции в транспортную отрасль осуществляются государством. Капиталоемкость и невысокая рентабельность вложений в транспортную инфраструктуру компенсируются прямым и косвенным ростом налоговых доходов, повышением устойчивости экономики и увеличением занятости.

Тем не менее, распространенной в мировой практике становится концепция привлечения частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры при сохранении регуливающей роли государства. В большинстве случаев речь идет о привлечении средств негосударственных пенсионных фондов, хеджевых фондов, крупных специализированных инвесторов, компаний из смежных транспортных отраслей. Это позволяет осуществлять значительные инвестиции, механизм реализации которых от страны к стране различается, с относительно небольшим, но гарантированным уровнем доходности.

Перед государством, привлекающим частные инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры, встает проблема обеспечения гарантированного уровня доходности таких инвестиций, а также, учитывая специфику инвесторов, предоставления гарантий надежности инвестиций, защиты от политических, экономических и иных рисков.

Несомненно, одной из форм снижения рисков при привлечении инвести-

ций является обеспечение гарантий в сфере правового статуса объектов инвестиций, правового положения юридических лиц, через которые осуществляются инвестиции, а также неизменности договорных норм.

Говоря иными словами, потенциальный инвестор должен понимать: в какой именно объект он инвестирует, на каких основаниях и в каком порядке он осуществляет инвестиции, какое юридическое лицо выступает в роли получателя инвестиций, какие государственные органы выступают регуляторами поступления инвестиций, а также устанавливают нормы в соответствующей отрасли.

Инфраструктура морского транспорта

Одной из отраслей транспорта, где в Российской Федерации будет развиваться государственно-частное партнерство, является морской транспорт, а точнее развитие инфраструктуры морских торговых портов.

Инфраструктура морского транспорта включает как объекты, непосредственно связанные с проведением портовых (погрузочно-разгрузочных) операций, — причалы, причальные стенки и устройства, рейдовые терминалы, так и обустроенные морские пути — фарватеры, а также объекты сопровождения и обеспечения, включая навигационное оборудование и берегозащитные сооружения.

Несомненно, что специальные сооружения и средства пограничного, таможенного, карантинного, экологического контроля, размещаемые в морских торговых портах, также должны быть

отнесены к инфраструктуре морского транспорта.

Повышение экологических требований на акваториях отдельных трансграничных морей, в частности Балтийского и Черного, также предполагает включение в состав инфраструктуры морского транспорта таких объектов, как береговые приемные устройства и системы очистки загрязненных вод с судов, а также объекты хранения, транспортировки и переработки отходов производства.

В современном порту инфраструктура также включает развитую систему внутренних и внешних транспортных коммуникаций — железнодорожных, автодорожных, трубопроводных и сетей энергоснабжения, складских комплексов.

Развиваемые в настоящее время концепции развития портово-промышленных зон также предполагают включение в их состав промышленных объектов, однако для целей данной статьи их целесообразно относить к объектам инфраструктуры морского транспорта.

Необходимо отметить, что отдельные элементы инфраструктуры морского транспорта (фарватеры, навигационные объекты) могут территориально размещаться вне границ того или иного морского торгового порта или же служить интересам функционирования нескольких географически близких морских портов.

Так или иначе, под инфраструктурой морского транспорта понимается совокупность объектов недвижимости, обеспечивающих проведение морских и портовых операций в определенном географическом районе. Следует отметить, что в Российской Федерации данный термин в действующих нормативно-правовых актах не определен.

При этом в соответствующий географический район могут входить земли одного или нескольких субъектов Российской Федерации и участки морей, в том числе относимые в соответствии с российским законодательством к внутренним морским водам и территориальному морю Российской Федерации.

Следует специально оговориться, что участки территориального моря однозначно не входят в территорию ни одного субъекта Российской Федерации, в то время как в отношении участков внутренних морских вод новый Водный кодекс Российской Федерации установил границы, позволяющие отнести их к территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Впрочем, эта норма имеет коллизии в законодательстве, и в юридической доктрине часто внутренние морские воды также не включаются в состав территории субъектов Российской Федерации.

Береговая зона

С точки зрения организации и управления строительством объектов инфраструктуры морского транспорта, для характеристики географического района строительства применим термин «береговая зона». Границы береговой зоны должны быть удобны для осуществления задач транспортного и градостроительного планирования, а также обоснованы необходимостью устойчивого управления природными объектами.

Во многих государствах понятие «береговая зона» введено в национальную правовую систему как особый объект регулирования. С практической точки зрения такой подход позволяет упростить систему государственного управления при использовании береговой зоны, в частности, при транспортном и рекреационном строительстве.

Российская Федерация остается одной из немногих развитых стран, в которых профильное береговое законодательство, как и понятие «береговая зона», отсутствует. Вместе с тем существуют научные, организационные и правовые предпосылки для введения подобной отрасли в российское право и формирования специального блока федерального законодательства. Этому способствует также наличие ряда проблем практического характера, не разрешимых в рамках действующего законодательства.

Пространственные границы береговой зоны с точки зрения удобства управления развитием инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации следовало бы определить следующим образом:

- на море — по внешней границе территориального моря Российской Федерации;
- на суше — по установленной в генеральном плане населенного пункта внутренней (дальней от моря) границе поргово-промышленных (портовых) зон, а вне населенных пунктов — на

расстоянии 1000 метров от береговой линии моря.

В настоящее время в инициативном порядке разработана «Концепция законодательства Российской Федерации в области охраны, защиты и использования береговых зон морей», которая была представлена морской общественности на конференции «Береговые зоны: проблемы законодательства» в 2005 году.

Действующее российское законодательство не имеет развитой терминологии в соответствующей области, а имеющийся базовый понятийный аппарат (море, береговая линия, водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, береговая полоса) был сильно изменен при введении нового Водного кодекса Российской Федерации.

В дальнейшем в данной статье мы употребляем термин «земли», имея в виду земельные участки, входящие в состав территории субъектов Российской Федерации (независимо от их целевого назначения) и не включающие внутренние морские воды. Понятие «водные объекты» соответствует принятому в действующем водном законодательстве, однако чаще всего под водными объектами мы имеем в виду участки моря, то есть акватории внутренних морских вод и территориального моря России.

То есть под земельными участками мы понимаем такие территории, которые юридически входят в субъекты Российской Федерации и в настоящий момент фактически водами моря не заняты. А вот «водные объекты» могут в реальной жизни предстать по-разному: как реальные морские акватории и как земельные участки, которые в прошлом, при изменении конфигурации береговой линии, «забыли» юридически правильно исключить из состава земель водного фонда.

Земли

При выборе земельного участка для строительства объектов инфраструктуры морского транспорта важной проблемой является его отнесение к землям транспорта. Порядок изменения целевого назначения земельных участков установлен федеральным законом от 21 декабря 2004 года №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», подзаконные акты к которому до настоящего времени в соответствующем объеме не разработаны.

Следует отметить, что в составе земель транспорта определена категория земель для эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта (ст. 90 Земельного кодекса Российской

Федерации). Указанные земли могут использоваться для размещения искусственно созданных внутренних водных путей; размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов морского и внутреннего водного транспорта; выделения береговой полосы.

Необходимо отметить, что вдоль береговой линии морей идет береговая полоса внутренних водных путей, правовой режим которой установлен Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

Объекты инфраструктуры морского транспорта располагаются на земельных участках, прилегающих к водным объектам. Как следствие, в их отношении действуют нормы водного законодательства Российской Федерации, вводящие особый правовой режим береговой полосы, водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы. В их пределах существенно ограничивается возможная (дозволенная законом) хозяйственная деятельность, устанавливаются определенные сервитуты.

В действовавшем до 1 января 2007 года земельном и водном законодательстве сохранялась коллизия, определявшая запрет на нахождение в частной собственности земель прибрежной защитной полосы. Земельный участок, по которому проходит граница прибрежной защитной полосы, должен был быть разделен на самостоятельные земельные участки с присвоением им соответствующих кадастровых номеров.

На практике такое правило не всегда соблюдалось, границы прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны зачастую определялись после кадастрового формирования границ земельных участков. Возникли ситуации, когда здания и сооружения находились на земельном участке, размещенном непосредственно на линии границы прибрежной защитной полосы. Такие здания и сооружения, как целостные объекты недвижимого имущества, занимают отдельный кадастровый участок, правовой режим которого должен быть единообразен. Как следствие, подобные земельные участки изначально находятся в федеральной государственной собственности, а любые акты по их отчуждению в прошлом не имеют законной силы.

В настоящее время действует измененная ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с п. 8 которой запрещена приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответ-



ствии с Водным кодексом Российской Федерации. По общему правилу моря подпадают под определение водных объектов общего пользования и, как следствие, имеют береговую полосу шириной двадцать метров. В то же время, в связи с тем, что правовой режим береговой полосы не идентичен правовому режиму прибрежной защитной полосы и введен впервые с 1 января 2007 года, границы береговой полосы и ограничения оборотоспособности земельных участков береговой полосы не отражены в кадастровой документации.

Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами, в то время как земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота (например, занятые находящимися в федеральной собственности объектами организаций федеральной службы безопасности, инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны государственной границы Российской Федерации), не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

При строительстве объектов инфраструктуры морского транспорта необходимо принимать во внимание, что, вне зависимости от действующего на настоящее время правового режима, также ограничены в обороте земли, предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов,

вокзалов, сооружений навигационного обеспечения судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах формирования международных транспортных коридоров.

Водные объекты

Правовой режим морей в Российской Федерации носит коллизионный характер. В частности, правовой режим прибрежной зоны морей одновременно определяется земельным, водным законодательством, законодательством о внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, законодательством о государственной границе Российской Федерации и иным законодательством.

Не вызывает сомнений то, что такие водные объекты, как моря, находятся в федеральной государственной собственности. Вместе с тем существуют определенные затруднения во взаимной увязке и толковании терминов «берег» — «береговая линия», «море», «часть моря», «участок внутренних морских вод» и других.

На практике следует руководствоваться следующими положениями:

- если территория, на которой будет построен объект инфраструктуры морского транспорта, выносится в направлении открытого моря по отношению к береговой линии, то соответствующие земли входят в состав водного фонда;

- если соответствующая территория находится «в сторону суши» от береговой линии и на ней предполагается строительство искусственных водных путей (формирование акватории порта), то, независимо от текущего право-

вого режима, такая территория войдет в состав земель водного фонда, как только она будет занята водами моря;

- если территория, на которой существует объект инфраструктуры морского транспорта, располагается на намытых землях, то есть в прошлом входила в состав земель водного фонда, то необходимо проверить, существуют ли распорядительные акты Правительства Российской Федерации (ранее — Совета Министров СССР), на основании которых указанная территория в установленном законом порядке была переведена из состава водного фонда в другую категорию земель.

Следует отметить, что в соответствии с действующим земельным законодательством на землях водного фонда земельные участки не формируются. Аналогичные нормы существовали и ранее. Использование ненадлежащей процедуры при изменении целевого назначения таких земель не влечет за собой правовых последствий.

В связи с этим значительный практический интерес представляют изменения, которые в течение последних пятидесяти лет претерпевали определения берега и береговой линии в российских нормативно-правовых актах. Ведь порядок перевода земельных участков из состава земель водного фонда в иные категории до 2005 года в российском законодательстве принципиально не был установлен.

Наиболее консервативная точка зрения предполагает, что любые земельные участки, учтенные (внесенные в кадастровую документацию) в послевоенный период (то есть после формирования

базовых картографических материалов на территорию СССР) и ранее занимавшиеся поверхностными водами (в том числе водами морей), однозначно продолжают находиться в составе земель водного фонда. Как следствие, такие участки продолжают находиться в федеральной государственной собственности, а любые акты по их приватизации не имеют законной силы.

Более либеральный подход предполагает, что береговая линия (и, как следствие, граница водного объекта) должна считаться фиксированной на дату принятия Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 года), поскольку именно с этого момента следует считать сформированной территорию субъектов Российской Федерации, в которую внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации не входят.

Подчеркнем, что и порядок перевода земель из состава водного фонда в соответствии с федеральным законом от 21 декабря 2004 года №172-ФЗ предполагает существование ряда актов Правительства Российской Федерации, до настоящего момента не принятых. В частности, среди основных принципов охраны окружающей среды российское законодательство устанавливает платность природопользования. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 года № 647 взимается плата за перевод земель из состава лесного фонда. Очевидно, что аналогичная по содержанию плата должна быть установлена и при переводе земель из состава водного фонда.

Существенным является также установление фактического местоположения береговой линии и определение его юридического смысла. В Российской Федерации применяются независимые картографические системы в морской навигации и топографии. Законодательством не установлено, какие картографические материалы используются при определении береговой линии (берега, нуля высот), а следовательно и границ территории субъектов Российской Федерации. Не существует нормативно-правовых актов, устанавливающих однозначное соответствие используемых в указанных системах картографических проекций, а положение нуля высот (глубин) определяется по различным правилам даже в морской навигации. Как результат, существуют различные толкования правового статуса конкретных земельных участков на морском побережье.

Распространенной является ситуация, когда в прошлом земельные участки и объекты недвижимости на основании решений государственных, партийных и хозяйственных органов передавались промышленным предприятиям и организациям транспорта без должного закрепления правового статуса земель, особенно прилегающих к морским акваториям. В дальнейшем соответствующие предприятия и организации приватизировались в соответствии с российским законодательством, а при формировании их земельных участков в кадастровых делах относились к землям промышленности или транспорта соответствующими земельными или регистрационными органами. Следует отметить, что подобные решения часто совершались без уточнения прохождения границ водных объектов, или же уточнение границ (и отнесение участков к той или иной категории земель) осуществлялось ненадлежащим государственным органом.

Часто в профессиональной среде возникает дискуссия: должен инвестор при определении статуса земель, которые будут использоваться для развития инфраструктуры морского транспорта, руководствоваться консервативным или либеральным подходом?

Для ответа необходимо использовать понятие целесообразности. Если инвестор считает, что риски потери вещных прав на земельные участки, занятые объектами транспортной инфраструктуры, построенными за счет его средств, несущественны, а краткосрочные финансовые эффекты носят выраженный позитивный характер, то достаточно использовать либеральный подход. Если же применяется консервативная модель инвестирования (что типично, например, для зарубежных инвесторов), то она требует консервативной оценки рисков.

Морские гидротехнические сооружения

Значительная часть инвестиций в инфраструктуру морского транспорта направляется в строительство морских гидротехнических сооружений. Вместе с тем, понятие «морское гидротехническое сооружение» в российском праве отсутствует, что вызывает большое число конфликтов между собственниками и владельцами сооружений, государством.

Исторически сложилось так, что в нормативно-технической документации употреблялись термины «речные

гидротехнические сооружения» и «морские гидротехнические сооружения», однако в дальнейшем были приняты строительные правила, которые объединили требования к указанным категориям объектов (СниП 2.06.01-86, СниП 33-01-2003). Как следствие, в одном документе стали регулироваться объекты гидроэнергетики, водного хозяйства, внутренних водных путей и морского транспорта.

В дальнейшем в федеральном законе от 21 июля 1997 года №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», посвященном в основном объектам водного хозяйства, появилась фраза: «...гидротехнические сооружения... а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов», которая, при консервативном толковании, позволяет отнести к сфере действия закона морские гидротехнические сооружения.

Расширительное толкование понятия «гидротехнические сооружения» определило применение общего правила об их отнесении к объектам государственной собственности к морским гидротехническим сооружениям, в частности, причалам.

В настоящее время также введено понятие «гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах», которое используется в земельном законодательстве Российской Федерации и определяет новые коллизии. В частности, не совсем ясно, каким образом может на практике осуществляться государственная регистрация прав на недвижимое имущество в отношении подобных объектов, поскольку при регистрации необходимо указывать кадастровый номер земельного участка, на котором расположен объект недвижимости, а в отношении земель водного фонда формирование земельных участков законодательством не допускается. Кроме того, большая часть морских гидротехнических сооружений (равно как и плотин гидроэлектростанций, например) одновременно располагается и на водном объекте, и на прилегающих земельных участках иного назначения, и выступает в качестве целостного объекта недвижимого имущества.

В любом случае, действующие правовые нормы однозначно устанавливают отнесение морских гидротехнических сооружений к федеральной государственной собственности, и этот факт должен учитываться при инвестировании в объекты морского транспорта.