

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*Т. Г. Иванова**

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАМЫВНОЙ ТЕРРИТОРИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В современных условиях в крупных прибрежных мегаполисах недостаток земельных территорий приводит к необходимости создания намывной территории, пригодной для застройки зданиями различного назначения. При создании намывной территории в городе оказывается комплексное воздействие на окружающую среду в целом и на отдельные ее элементы. При создании намывной территории в населенном пункте изменяются правовой режим используемых при намыве природных ресурсов, а именно земля (земельные участки водоохраных зон), акватория и дно водного объекта. В результате воздействия на дно водного объекта создается территория, включающая в себя землю, инженерные коммуникации, обеспечивающие поставку услуг на объекты (здания, сооружения, помещения), расположенные на намывной территории, объекты благоустройства, включая зеленые насаждения, а также искусственные водоемы. Для прибрежного города намывная территории становится частью земель населенного пункта, т. е. землей определенной категории, использование которой должно производиться способами, обеспечивающими устойчивое развитие территории такого населенного пункта. Созданная в результате воздействия на дно водного объекта территория становится частью городской среды, среды обитания населенного пункта, которая должна отвечать требованиям безопасности и быть пригодной для жизни и деятельности населения города. Учитывая изложенное, можно заключить, что создание намывной территории представляет собой комплексное природопользование.

Вопрос правового регулирования создания намывных территорий в результате воздействия на дно водного объекта в современной юридической литературе мало исследован. Новизна темы связана с повышенным вниманием к новым направлениям инвестиционной деятельности для удовлетворения потребностей больших городов, в первую очередь в жилье. Непосредственно правовому статусу намывных территорий посвящена статья О. К. Тикка «Проблемы правового статуса намывных территорий»,¹

* Иванова Татьяна Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

© Т. Г. Иванова, 2011

E-mail: Ivanova.Ta@jurfak.spb.ru

¹ Закон. 2007. Январь. С. 74–80.

в которой автор справедливо отмечает проблемы имущественно-правового статуса намывного земельного участка, для которого необходимо определить его специальное функциональное назначение.²

Полагаем, что первичным является выбор термина и определение в законодательстве его правового содержания. Для выявления правовой сущности понятия деятельности по намыву грунта на дно водного объекта с целью создания участка суши, являющегося частью территории населенного пункта и пригодного для застройки объектами различного назначения, будем использовать первоначально термин «намывная территория».

Обращаясь к истории правовых исследований и терминологии в данной области, следует заметить, что правовой статус намывных территорий и правовые последствия намыва (приращения) земли со временем изменялись. Правовая природа намыва рассматривалась с точки зрения влияния сил природы на изменение границы водного объекта и создание участка суши (приращение земли), а также влияния таких изменений и создания участка суши на право собственности на земельный участок и водный объект.³ В современный период намыв — результат не столько действия силы воды (течения), сколько целенаправленной деятельности человека. Поэтому в настоящее время такой термин, как «намыв», в законодательстве и юридической науке не используется. В российском законодательстве и международных актах регулируется *правовой режим искусственных островов и сооружений*, т. е. объектов, созданных в результате целенаправленной деятельности человека в целях обеспечения безопасности судоходства (курсив наш. — И. Т.). Намыв земли как приращение земли в современный период может быть как в результате действия сил природы, так и в результате целенаправленной деятельности человека. В последнем случае в современных условиях для определения правового статуса намывной территории необходимо уделять внимание не только вопросам соотношения вновь созданного в результате намыва земли участка суши с ранее существующими участками суши, но и вопросам влияния деятельности по намыву земли на водный объект и окружающую среду в целом. Правовой статус намывной территории зависит также от особенностей порядка создания такого участка суши (планирование в сфере использования земли, водных объектов, лесов, недр и строительная деятельность по созданию земельного участка с использованием различных природных ресурсов).

Степень подробности исследований правового статуса намыва в римском праве заслуживает уважения, и «несравненный опыт проницательнейшей юридической мысли»⁴ следует использовать при исследовании правового статуса намывной территории и правовых последствий намыва территорий в результате целенаправленной деятельности человека. В частности, для определения правового статуса намывной территории и правовых последствий намыва территорий необходимо определить совокупность

² Тикк О. К. Проблемы правового статуса намывных территорий // Там же.

³ Виктор Юшкевич. Учения пандекты: о намыве, юридической природе русла публичных рекъ, об островах, въ публичных рекахъ возникающих, и сочинения римских землемеров. Вып. 1-й. С.-Петербург, Типография В. С. Балашева и Ко, Фонтанка, 95, 1895. С. 16–33; *Маниэл Хесус Гарсиа Гарридо*. Римское частное право: Казусы, иски, институты / Пер. с исп.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М., 2005. С. 351; *Вещные права на землю в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана* / Пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М., 2006. С. 545.

⁴ Виктор Юшкевич. Учения пандекты: о намыве, юридической природе русла публичных рекъ, об островах, въ публичных рекахъ возникающих, и сочинения римских землемеров. Вып. 1-й. С. 307.

юридических фактов, необходимых и достаточных для создания земельного участка путем воздействия на дно водного объекта с учетом принципа обеспечения устойчивого развития территории на основании документов территориального планирования и градостроительного зонирования, баланса экологических, экономических и социальных факторов при осуществлении работ по строительству намывных территорий. Существенное значение для правового статуса намывной территории имеет объект хозяйственной деятельности — совокупность природных ресурсов, а также характер такой деятельности — комплексное природопользование.

В результате деятельности по намыву территории дно водного объекта и земельный участок водоохранной зоны водного объекта из-за применения различных технологий намыва грунта увеличиваются в сторону водного объекта. В результате намыва смещается граница водного объекта и водоохранной зоны. Дно водного объекта заполняется грунтом, его правовой статус также изменяется, на месте участка дна водоема образуется участок суши. Намыв может осуществляться на различных водных объектах, и правовые последствия намыва в таком случае различаются. Намывы в поверхностных водных объектах различаются не только по применяемым технологиям, но и по режиму использования таких водных объектов, по последствиям намыва, по режиму создаваемого в результате намыва участка суши. Признание созданного в результате воздействия на дно водного объекта участка суши в качестве земельного участка, созданного в результате деятельности человека, сводит процесс к деятельности, регулируемой нормами гражданского законодательства, так как в результате создается объект недвижимости. Земельный участок, созданный в результате намыва, является рукотворным, продуктом целенаправленной деятельности человека. По общему правилу земля является нерукотворным объектом.

В результате деятельности по намыву участков в морских портах создается объект недвижимости. Это может быть сооружение, являющееся частью имущественного комплекса порта, но может быть часть суши, территории города. Следует заметить, что намыв земельных участков в морских портах представляет собой один из видов создания намывных территорий в случае, если в результате воздействия на дно водного объекта образуется часть поверхности земли (участок суши), часть территории города. Такие участки используются для ведения определенной предпринимательской деятельности. По статусу созданные участки в морских портах представляют собой сооружение (гидротехническое сооружение порта), используемое в составе имущественного комплекса, объединенного по функциональному признаку. Применение к таким объектам норм гражданского законодательства логично, поскольку такие объекты являются сооружениями. Нормами специального закона «О морских портах» не регулируются создание и правовой статус созданного в результате воздействия на дно водного объекта участка, используемого для строительства объектов капитального и некапитального назначения.

Статус намывных территорий зависит от статуса водного объекта (река, озеро, море), на дно которого оказывается воздействие, от целей будущего использования вновь созданного в результате намыва участка суши. Намывные территории могут создаваться не только в морских и речных портах. В крупных мегаполисах, например, в Санкт-Петербурге, намывные территории могут решить проблему нехватки территории для жилищного строительства, т. е. являются объектами инвестиций. Планируемое создание намывных территорий в Финском заливе с изменением границ Санкт-Петербурга как

города федерального значения в сторону водного объекта делает проблему правового статуса таких намывных территорий актуальной.

Таким образом, намывные территории, созданные путем намыва грунта на дно моря, предназначенные для использования под застройку в городе, имеют особый правовой статус. Специфика правового статуса намывных территорий связана с тем, что в результате их создания происходит преобразование одних природных ресурсов в другие. До и после проведения работ по намыву грунта на дно водного объекта земельный участок водоохранной зоны (прибрежная часть) и дно водного объекта рассматриваются как пространственно-территориальная основа, часть территории города, предназначенная для застройки и развития города. Только часть территории покрыта водой, а часть территории представляет собой поверхность земли (сушу). Целью использования таких территорий является то, что они как пространственно-территориальная основа после приложения труда человека в результате целенаправленной деятельности будут пригодны для последующей застройки зданиями и сооружениями. Возводимые на намывной территории капитальные и некапитальные здания и сооружения должны обеспечить безопасные и благоприятные условия жизнедеятельности населения города. Намывная территория должна стать частью территории города и обеспечивать наравне с другими частями городской среды устойчивое развитие города. В результате воздействия на дно водного объекта и создания части суши увеличивается площадь населенного пункта, следовательно, изменяется граница города, что требует изменения генерального плана города. В случае если в состав территории города включается часть акватории водного объекта (как в Санкт-Петербурге), то в результате создания намывных территорий на месте акватории водного объекта структура территории города изменится. Изменения в таком случае будут касаться соотношения площади суши и площади, покрытой водой (занятой водоемами), в составе территории города. Общая площадь и внешние границы города при этом не изменятся. Но в таком случае могут возникнуть некоторые проблемы соотношения норм международного и национального законодательства по охране водных объектов и прибрежных территорий. При создании намывных территорий изменяется рельеф береговой линии. При этом изменения могут коснуться не только государственной территории, но и береговой линии на территории сопредельных государств. Насколько и каковы будут в будущем последствия такого изменения береговой линии, должно быть предметом исследований при создании намывных территорий.

Рассматривая термин «территория» применительно к намыву на дно такого поверхностного водного объекта, как море или его часть (залив, бухта и т. п.), следует отметить следующее. В правовой науке принято деление территории условно на три категории: 1) государственная территория (внутренние воды, территориальное море); 2) территории со смешанным режимом (исключительная экономическая зона, континентальный шельф); 3) территории с международным режимом.⁵

Как правило, при намыве территории с использованием акватории водного объекта, например, Финского залива, происходит расширение государственной территории (ее сухопутной части) и изменение береговой линии водного объекта. В пределах границ государственной территории использование дна водного объекта для намыва регулируется национальным законодательством. Граница государственной территории

⁵ *Каленченко М. М. Правовой режим территориальной охраны морской среды / Отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2009. С. 37.*

«приближается» к территории со смешанным правовым режимом, может быть частичное «поглощение» территории со смешанным правовым режимом, которая «приближается» к территории с международным режимом. Такое «приближение» не приводит к изменению границ территорий. Таким образом, на территории любой категории может располагаться искусственный остров или искусственный участок суши, созданный путем воздействия на дно водного объекта.

Международное законодательство использует термин не «намыв», а «искусственный остров». В соответствии с Конвенцией по морскому праву искусственные острова не считаются постоянными портовыми сооружениями и не имеют статуса природного ресурса. Прибрежное государство имеет исключительную юрисдикцию над такими искусственными островами, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности. Информация о координатах искусственных островов и ширине их зон безопасности (не более 500 метров вокруг острова) должна быть доведена до сведения всех заинтересованных лиц обозначением на картах масштаба, приемлемого для точного определения их положения. К созданию островов на континентальном шельфе применяется *mutatis mutandis* ст. 60 Конвенции по морскому праву, которая регламентирует правовой режим островов в исключительной экономической зоне.⁶

Таким образом, вновь созданные участки суши в результате воздействия на дно водного объекта в пределах границ территориального моря не оказывают влияние на изменение внешних границ государства, однако их последствия (изменение береговой линии) должны быть обозначены на официальных картах крупного масштаба. Международные нормы относят вопрос регулирования проведения работ по намыву территории в пределах территориального моря к национальному законодательству. В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе создание намывных территорий, в дальнейшем предназначенных для использования под застройку, должно проводиться с извещением Комиссии по границам континентального шельфа. Кроме того, следует учитывать влияние изменения рельефа береговой линии водного объекта во времени и пространстве. Проведение инженерных изысканий не должно ограничиваться исследованием территории, отводимой для строительства намывной территории. Учитывая статус морей, такие исследования должны иметь комплексный характер, и их проведение должно сопровождаться научно-исследовательскими институтами и центрами, имеющими международное признание. Только в таком случае удовлетворение потребностей одного государства не будет иметь в будущем глобальных последствий для других. Такой подход к созданию и строительству намывных территорий в городах будет соответствовать принципу обеспечения устойчивого развития территорий в интересах настоящего и будущего поколений, закрепленному в соответствии с нормами международного законодательства, в национальном законодательстве.⁷

В национальном законодательстве также не используется термин «намывные территории» и принят подход международно-правовых актов к статусу искусственных островов, приравнивающий их правовой режим к правовому режиму установок и сооружений. Такой подход оправдан с точки зрения регулирования в международно-

⁶ Искусственные острова не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа.

⁷ Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

правовых актах отношений, возникающих в процессе торгового мореплавания. В законодательстве используется понятие «искусственно созданный земельный участок» применительно к намывным участкам в морских портах.⁸

Вопрос юридического статуса «искусственных островов» кратко рассматривался М. А. Данильцевым в статье «Международно-правовой и национально-правовой статус объектов, расположенных на континентальном шельфе».⁹ Как полагает автор, морские стационарные платформы можно рассматривать как «объект обустройства месторождений», который как «сооружение не может быть перемещено без проведения существенных по объему монтажных/демонтажных работ»¹⁰ и представляет собой объект недвижимого имущества — «многофункциональный комплекс», расположенный на континентальном шельфе, подлежащий государственной регистрации.¹¹ «Искусственные острова» автор упоминает вскользь, проводя аналогию со стационарными платформами.

Искусственный остров и намывной земельный участок могут располагаться на территориях различных категорий,¹² в таком случае их правовой режим различается. Вместе с тем термины «искусственный остров» и «намывной земельный участок» — понятия различные. Искусственный остров рассматривается как рукотворный объект. Намывной земельный участок — часть намывной территории. Намывной земельный участок может быть неразрывно связан с участком суши (земельным участком водоохранной зоны) или неразрывно связан с дном водного объекта в результате проведения мелиоративных и строительных работ (намыв на дно водного объекта). Намывная территория создана для застройки и представляет собой часть территории города, даже если между намывной территорией и частью суши имеется водный объект (канал, пролив, протока, например). Намывная территория используется для застройки и развития города, должна быть пригодна для застройки, следовательно, должна отвечать требованиям, определенным в нормах градостроительного проектирования. Использование намывной территории в городе для застройки осуществляется в соответствии с документами градостроительного зонирования (правилами землепользования и застройки) и документами по планировке. На намывной территории располагаются здания, строения, сооружения, включая инженерные коммуникации, дороги, объекты благоустройства и озеленения. Намывная территория является природно-антропогенным объектом, созданным в результате целенаправленной деятельности человека для удовлетворения своих потребностей.

Намывная территория является зоной города, для которой характерны особые условия использования земельных участков и других объектов недвижимости в границах такой зоны. Особыми условиями являются, прежде всего, требования к охране вновь созданного путем воздействия на дно водного объекта участка суши, а также

⁸ *Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* // Там же. 2007. № 46. Ст. 5557.

⁹ *Данильцев М. А. Международно-правовой и национально-правовой статус объектов, расположенных на континентальном шельфе* // Правоведение. 2008. № 6. С. 100–107.

¹⁰ Там же. С. 104.

¹¹ Автор ссылается на опыт добровольной регистрации таких объектов в Норвегии (см.: *Данильцев М. А. Международно-правовой и национально-правовой статус объектов, расположенных на континентальном шельфе* // Правоведение. 2008. № 6. С. 106).

¹² В науке принято выделение трех категорий территорий: 1) государственная территория; 2) территории со смешанным режимом; 3) территории с международным режимом.

расположенных на нем природно-антропогенных и антропогенных объектов. Необходимо проводить мониторинг состояния намывного земельного участка с целью предотвращения появления подземных водных объектов. Возникновение таких подземных водных объектов может привести к обрушению возведенных на намывном участке зданий. На лицо, которое проводит работы по созданию участка суши путем воздействия на дно водного объекта, возлагаются дополнительные обязательства по проведению мониторинга и профилактики разрушения намывного земельного участка.

Для определения статуса намывной территории имеет значение статус объекта, на который направлена деятельность при создании намывной территории. Объектом правового регулирования при намыве новых участков суши в приморском городе являются различные элементы окружающей среды города — море или его часть как водный объект, дно водного объекта (подводная окраина материка), недра, водоохранная зона моря или его части, в результате намыва может быть затронута древесно-кустарниковая растительность (леса). Следует обратить внимание, что в результате намыва земли на подводную окраину (часть) материка, в результате которой увеличивается площадь суши, образуется не искусственный остров, а именно этот термин используется в международно-правовых актах, а участок суши — часть территории города, т. е. земли населенного пункта. Такая территория является пространственно-территориальной основой, на которой развивается и будет жить город, — таким образом, на намывной территории образуется один из видов природных ресурсов — земля, которая делится на земельные участки — объекты недвижимости. При создании части территории города в результате воздействия на дно водного объекта используются другие природные ресурсы, в результате преобразования которых с использованием технических средств (рукотворно) создается участок суши — часть территории города. При намыве на дно водного объекта создается не только участок суши, но и инженерные коммуникации, обеспечивающие поставку услуг на объекты, построенные на намывном участке. Таким образом, намывной участок суши не только природный ресурс и объект недвижимости, но и сооружение, созданное с применением механизмов (рукотворный объект) трудом человека. Намывной участок суши относится к природно-антропогенным объектам.

При создании нового участка суши, которое проводится при намыве на дно водного объекта, происходит изменение границ водного объекта, при этом изменяются (смещаются) границы водоохранной зоны водного объекта. Объектом хозяйственной деятельности при создании намывного участка суши являются: земельный участок в водоохранной зоне, участок недр на дне водного объекта, участок акватории водного объекта. Данное обстоятельство позволяет заключить, что создание намывных территорий (намывных участков суши) представляет собой комплексное природопользование. Это также подтверждает различия в статусе намывных территорий и искусственных островов.

До начала строительства намывной территории (намыв земли на подводную часть материка) проводится планирование в сфере использования природных ресурсов, причем объектом планирования являются несколько природных ресурсов. Схема территориального планирования, составляемая с учетом социальных, экономических, экологических и иных факторов органами публичной власти различного уровня в рамках закрепленных за ними полномочий, является правовой формой реализации таких полномочий и основанием для принятия последующих решений о резервировании земель, водных объектов, об изъятии части водных объектов и земельных участков (в первую

очередь в водоохраных зонах водных объектов и участков, прилегающих к ним) для государственных нужд. Государственными нуждами являются необходимость развития города и строительство для этих целей намывных территорий (намывных участков суши). Таким образом, первоначально принимается решение о резервировании природных ресурсов для создания намывных территорий в городе. Созданию намывных территорий предшествуют инженерные изыскания для подготовки проектной документации на строительство намывной территории (намыв земли на подводную окраину материка). В настоящее время в ст. 47 ГрадК РФ не предусмотрены специальные требования к инженерным изысканиям для подготовки проектной документации на создание намывной территории. Законодательство требует при выполнении отдельных видов инженерных изысканий учитывать технические регламенты, а также сложность инженерно-геологических, гидрологических, климатических условий, на которых будут проводиться работы. При инженерных изысканиях для подготовки проектной документации на строительство намывной территории следует также учитывать влияние вновь созданного участка суши (намывной территории, искусственного земельного участка) на окружающую среду. Для определения степени такого влияния необходимы научное сопровождение (участие научных учреждений в проведении работ) и мониторинг состояния окружающей среды как в процессе строительства, так и после его окончания. При этом объектами исследования должны быть не только дно водного объекта, земельный участок водоохранной зоны, на которых будут проводиться строительные работы, но и влияние вновь созданного объекта на экосистему региона в целях обеспечения безопасности жизни и деятельности людей. После создания намывных территорий (намывных участков суши) производится формирование в соответствии с законодательством на основании градостроительной документации по планировке намывных земельных участков. Особенности формирования намывных земельных участков не являются предметом настоящего исследования.

Таким образом, можно заключить, что намывные территории (намывные участки суши) являются природно-антропогенным объектом, создание которого производится в публичных интересах (для государственных нужд) в результате осуществления комплексного природопользования. При комплексном природопользовании создание намывных территорий производится в результате воздействия на следующие объекты: 1) водный объект — при этом используются акватория и поверхность дна водного объекта; 2) землю — при этом используются земельные участки в водоохранной зоне и прилегающие к ним участки; 3) недра — при проведении дноуглубительных работ при намыве используется дно водного объекта. После окончания работ по созданию намывных территорий производится формирование намывных земельных участков, которые как объекты недвижимости обладают спецификой. Намывная территория и намывной земельный участок являются рукотворными объектами, но при этом обладают свойствами природного ресурса.