

## Проблемы образования, использования и застройки земельных участков в границах береговой полосы

**Н.Н. Мельников**

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Гражданское право и процесс» Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук (Москва)

Николай Николаевич Мельников, rurcredit@yandex.ru

В соответствии со статьей 5 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ (далее – ВК РФ 2006) поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, именуемой границей водного объекта. Также в указанной статье установлены правила определения береговой линии. Наряду с термином «береговая линия» в ВК РФ 2006 предусмотрено понятие «береговая полоса», которая представляет собой пространство определенной ширины, располагающееся вдоль береговой линии. Положения ВК РФ 2006 характеризуются правовой неопределенностью в отношении того, входит ли береговая полоса в состав водного объекта. Этот вопрос имеет принципиальное значение. В частности, от его решения зависит вывод о том, распространяется ли на береговую полосу право публичной собственности, в которой согласно статье 8 ВК РФ 2006 находятся поверхностные водные объекты. Исключение береговой полосы из состава водного объекта влечет сложности с установлением содержания правомочий и ограничений на использование указанной полосы, например, при застройке частными лицами и приобретении прав на земельные участки в ее составе. В судебной практике арбитражного суда первой инстанции в от-

ношении принадлежности береговой полосы существует мнение о том, что такая полоса не является частью водного объекта и на нее не распространяется право федеральной собственности<sup>1</sup>. Однако суд не обосновал свое мнение какими-либо ссылками на нормативные акты. При этом в постановлении суда апелляционной инстанции, который проверял законность решения первой инстанции, отсутствовало заключение о том, что береговая полоса не входит в состав водного объекта и не относится к федеральной собственности<sup>2</sup>.

Представляется, что при разрешении исследуемой правовой неопределенности целесообразно исходить из следующего. В соответствии со статьями 7 и 9 Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 года № 167-ФЗ (далее – ВК РФ 1995) в состав поверхностных водных объектов входили поверхностные воды, дно и берега водоема, которые в силу прямой нормы статьи 7 этого кодекса рассматривались как «единый водный объект». Согласно статьям 31 и 33 ВК РФ 1995 водный объект в целом являлся предметом права собственности Российской Федерации. В отношении размера (ширины) берегов водоема в ВК РФ 1995 имелась только норма статьи 20 о ширине бечевника (береговой полосы), составляющей 20 метров и

<sup>1</sup> См. решение Арбитражного суда Краснодарского края от 16 декабря 2020 года по делу № А32-6032/2020.

<sup>2</sup> См. постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 марта 2021 года № 15АП-1455/21 по делу № А32-6032/2020.

предназначенной для общего пользования. Вероятно, это положение необходимо рассматривать в качестве размера берегов и границ водного объекта. В силу приведенных норм ВК РФ 1995 береговая полоса была признана частью водного объекта, и Российская Федерация приобрела на нее право собственности. В соответствии с действующим подходом, применяемым к регулированию длящихся правоотношений, нормы о расположении береговой полосы в составе водного объекта, как и нормы о ее нахождении в публичной собственности, сохраняют свою силу и продолжают действовать. Правильность сделанного вывода подтверждается действующими нормами законодательства о недопустимости приватизации земельных участков в границах береговой полосы (см. статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации; далее – ЗК РФ) и материалами судебной практики, где подчеркивается, что водные объекты и их береговые полосы могут находиться только в федеральной собственности<sup>3</sup>.

Представляется актуальным соотношение понятий «береговая линия» и «береговая полоса». Под береговой линией понимается линия пересечения водной поверхности и суши<sup>4</sup>. В различных источниках отмечается, что береговая линия представляет собой «условное понятие» ввиду ее изменения в течение года<sup>5</sup>. В научной литературе также используется термин «парадокс береговой линии», суть которого заключается в ее фракталоподобных свойствах, в связи с чем точно определить длину линии побережья не представляется возможным<sup>6</sup>. В соответствии со статьей 5 ВК РФ 2006 береговая линия в зависимости от вида водного объекта определяется по линии максимального отлива либо по среднемноголетнему уровню вод в период,

когда они не покрыты льдом, или по нормальному подпорному уровню воды. Соответственно, пространства (территории) суши в границах береговой линии и береговой полосы налагаются друг на друга. Любопытным представляется сравнить размеры этих территорий, однако при подготовке настоящей статьи, к сожалению, не удалось найти соответствующих сведений. Допустим, площади указанных пространств не совпадают. В случае если территория в границах береговой линии больше пространства в пределах береговой полосы, то в силу статьи 7 ВК РФ 1995 и статьи 8 ВК РФ 2006 право публичной собственности распространяется как на береговую полосу, так и на территорию в пределах береговой линии, если же ситуация противоположная, то пространство в пределах береговой линии входит в состав береговой полосы, которая в силу указанной статьи ВК РФ 1995 находится в публичной собственности.

Положения о береговой линии содержались в статье 16 ВК РФ 1995, однако такая линия не признавалась границей водного объекта. Как уже отмечалось, в силу статьи 7 ВК РФ 1995 в состав водного объекта входила береговая полоса, следовательно, ее границы необходимо рассматривать в качестве границ водного объекта, и именно в пределах этих границ у Российской Федерации возникло право собственности на соответствующий поверхностный водный объект.

Согласно действующей редакции статьи 102 ЗК РФ разрешается формировать земельные участки в береговой полосе. Положения этой статьи, с одной стороны, являются относительно новыми для российского законодательства, так как введены Федеральным законом от 11 июля 2021 года № 163-ФЗ. С другой стороны, анало-

<sup>3</sup> См. определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2018 года № 5-КГПР17-252.

<sup>4</sup> См. пункт 49 ГОСТ Р 58731-2019 «Внутренний водный транспорт. Гидрографические работы. Термины и определения» (введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 декабря 2019 года № 1357-ст).

<sup>5</sup> Береговая линия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Береговая\\_линия](https://ru.wikipedia.org/wiki/Береговая_линия)

<sup>6</sup> Парадокс береговой линии. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парадокс\\_береговой\\_линии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парадокс_береговой_линии)

гичные нормы уже существовали в нормативной базе в течение длительного времени. Так, согласно статье 95 Земельного кодекса РСФСР от 1991 года разрешалось использование земель водного фонда для сельскохозяйственных, промышленных и иных «общественных потребностей», что, соответственно, подразумевало формирование земельных участков. В первоначальной редакции статьи 102 ЗК РФ также предусматривались положения, допускающие использование земель водного фонда для сельскохозяйственных, промышленных и иных «государственных или муниципальных нужд», и только в редакции ЗК РФ от 5 июня 2006 года эта норма утратила силу и была исключена из кодекса.

Нормы о формировании земельных участков в пределах береговой полосы, об их кадастровом учете и о регистрации прав на такие участки характеризуются рядом серьезных противоречий. Согласно статье 102 ЗК РФ и статье 5 ВК РФ «земли водного фонда» и «поверхностные водные объекты» представляют собой синонимичные понятия. В статьях 2 и 7 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости) береговая линия определена как граница водного объекта, которая имеет уникальный идентификационный реестровый номер, присваиваемый органом регистрации прав; границы водных объектов определяются в системе координат, установленной для ведения единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и вносятся в этот реестр<sup>7</sup>. Возникает вопрос: какие границы подлежат внесению в ЕГРН в качестве границ водного объекта – границы береговой полосы в соответствии со статьей 7 ВК РФ 1995 или границы береговой линии, как это предусмотрено в статье 8 ВК РФ 2006? В отношении отображения

в ЕГРН границ земельных участков, формируемых в составе береговой полосы, возникает дополнительный вопрос: в каком виде вносятся в ЕГРН сведения об указанных участках – как об участках земель водного фонда (ст. 102 ЗК РФ) или как о частях водного объекта (ст. 7 ВК РФ 1995)?

В соответствии со статьями 1, 7 и 8 ЗК РФ и статьей 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» отнесение земельных участков к составу одной из категорий земель, предусмотренных ЗК РФ, является обязательным. Соответственно, образуемые в границах береговой полосы земельные участки должны принадлежать к определенной категории земель. Согласно статьям 7 и 8 Закона о регистрации недвижимости сведения о границах категорий земель подлежат включению в ЕГРН, как и сведения о расположении земельного участка в границах определенной категории земель. Однако в Законе о регистрации недвижимости не упоминается о такой категории земель, как земли водного фонда, в то время как в нем имеются нормы о землях иных категорий.

В приказе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24 декабря 2018 года № П/0510, которым утверждены классификаторы, используемые при ведении ЕГРН, исследуемые участки определяются как «земельные участки береговой полосы», что подчеркивает месторасположение участка и его принадлежность, но в Законе о регистрации недвижимости это понятие не предусмотрено. В статье 39.8 ЗК РФ и судебной практике<sup>8</sup> анализируемые земельные участки именуются участками, «расположенными в границах береговой полосы водного объекта». Такая формулировка характеризуется высокой степенью правовой неопределен-

<sup>7</sup> См. приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2016 года № 164 «Об утверждении требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта)».

<sup>8</sup> См., например, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 января 2022 года № 15АП-23741/21 по делу № А32-25303/2021.

ности относительно принадлежности этих участков к определенной категории земель.

При формировании земельных участков в составе береговой полосы и предоставлении их в пользование необходимо обращать внимание на положения статьи 39.8 ЗК РФ, согласно которой предусматривается возможность образования земельных участков только в береговой полосе, то есть недопустимо формировать участок, который включал бы обособленную часть береговой полосы и акватории водного объекта. В связи с тем, что береговая полоса может граничить с земельными участками, относящимися к различным категориям, при формировании участков нужно соблюдать правила статьи 11.9 ЗК РФ и статьи 26 Закона о регистрации недвижимости, предусматривающие запрет на образование участков, относящихся к различным категориям земель, – в этом случае имеется в виду участок, одна часть которого находится в береговой полосе (в составе земель водного фонда), а другая часть располагается в границах иной категории земель. Как показывает анализ судебной практики, указанные случаи имеют место. При этом суды, рассматривая споры, приходят к выводу о том, что такого рода нарушения свидетельствуют о незаконном образовании земельных участков и сведения о них подлежат аннулированию и исключению из ЕГРН, сделки с такими участками являются недействительными<sup>9</sup>.

Нормы статьи 39.8 ЗК РФ, касающиеся возможности образования земельных участков в береговой полосе, не в полной мере согласуются с положением статьи 39.11 ЗК РФ, устанавливающим, что земельные участки в составе территорий

общего пользования не могут выступать предметом аукциона. В связи с тем, что в отношении допустимости формирования участков в границах береговой полосы имеется специальное положение статьи 39.8 ЗК РФ, суды при рассмотрении споров указывают, что нормы этой статьи являются исключением из правила о запрете на предоставление участка общего пользования в индивидуальное владение<sup>10</sup>. Однако, если не принимать во внимание статью 39.8 ЗК РФ, видно, что суды последовательно проводят линию на запрет аренды земельных участков общего пользования, ссылаясь на правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2011 года № 15248/10, согласно которой такого рода действия нарушают права неопределенного круга лиц на доступ на территорию общего пользования<sup>11</sup>. Показательным является дело, в котором спорный земельный участок был образован одновременно в составе береговой полосы и в границах городских лесов общего пользования, что послужило основанием для суда сделать вывод о недопустимости применения статьи 39.8 ЗК РФ, согласно которой разрешается образовывать участки исключительно в береговой полосе<sup>12</sup>.

Применительно к формированию земельных участков в береговой полосе заслуживает внимания положение статьи 39.33 ЗК РФ о возможности использования земель и земельных участков без их образования и установления сервитута. Эта норма применима в том числе в отношении береговой полосы и строительства некапитальных строений и сооружений, предназначенных для ведения товарного рыбоводства и

<sup>9</sup> См. апелляционные определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Карелия от 2 сентября 2022 года по делу № 33-2452/2022, Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 17 ноября 2016 года по делу № 33-20043/2016.

<sup>10</sup> См., например, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 марта 2020 года № Ф04-102/20 по делу № А70-11974/2019.

<sup>11</sup> См., например, решение Арбитражного суда Новосибирской области от 24 января 2022 года по делу № А45-28564/2021.

<sup>12</sup> См. постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 марта 2020 года № Ф04-102/20 по делу № А70-11974/2019.

обеспечения судоходства. Согласно статье 39.33 ЗК РФ отдельные виды объектов могут размещаться на земельной поверхности без образования земельных участков и установления сервитута, в частности, объекты, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 <sup>13</sup> (далее – Постановление № 1300). Применительно к береговой полосе к числу указанных объектов относятся лодочные станции, для возведения которых не требуется получение разрешения на строительство. Приведенные положения статьи 39.33 ЗК РФ и Постановления № 1300 могут рассматриваться в качестве специальных норм по отношению к статье 39.8 ЗК РФ и применяться на практике в качестве оснований для отказа в формировании земельного участка в береговой полосе, поскольку размещение в береговой полосе отдельных объектов осуществляется без образования земельных участков и установления сервитута. Так, руководствуясь положением статьи 39.33 ЗК РФ и Постановлением № 1300, суд признал правомерным отказ в проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для размещения причалов и сооружений, необходимых для водных видов спорта, и указал, что заявитель может приобрести права на землю в береговой полосе по нормам статьи 39.33 ЗК РФ, то есть без предоставления земельного участка <sup>14</sup>.

При выделении во временное пользование, в том числе в аренду, земельных участков, образованных в береговой полосе поверхностных водных объектов, необходимо обращать внимание на то, что полномочия по распоряжению такими земельными участками принадлежат Российской Федерации. В связи с этим договор, заключенный

неуполномоченным Российской Федерацией органом субъекта Российской Федерации или местного самоуправления, может быть признан ничтожным. Соответствующая правовая позиция приведена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июня 2022 года № Ф06-16341/22 по делу № А65-5114/2021, а определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2022 года № 306-ЭС22-17265 по делу № А65-5114/2021 было отказано в обжаловании указанного постановления суда Поволжского округа в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Применительно к аренде земельных участков, образованных в границах береговой полосы, следует учитывать требования статьи 39.8 ЗК РФ о том, что арендатор обязан обеспечить право на доступ неограниченного круга лиц к водному объекту и береговой полосе. На практике были случаи, когда в договоре аренды земельного участка, расположенного в границах береговой полосы, отсутствовали сведения об обеспечении доступа граждан к береговой полосе и водному объекту, что служило основанием для предъявления иска о признании такого договора недействительным. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что положения о доступе к территориям и водным объектам общего пользования имеют публичный характер и соблюдение этих норм не зависит от факта их включения в договор аренды. Отсутствие в договоре указанных условий (об обеспечении доступа) не является основанием для признания его недействительным <sup>15</sup>.

Актуальным представляется вопрос о видах разрешенного использования земельных участков, образуемых в береговой полосе. Целевое земельно-правовое на-

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» (с изменениями и дополнениями).

<sup>14</sup> См. решение Арбитражного суда Курской области от 1 августа 2022 года по делу № А35-9547/2021.

<sup>15</sup> См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2021 года № 308-ЭС19-27506 по делу № А32-20797/2018.

значение береговой полосы нечетко определено законодательством. В соответствии со статьей 47 ВК РФ 2006, статьей 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее – КВВТ РФ) и статьей 90 ЗК РФ земельные участки в пределах береговой полосы могут использоваться для обеспечения судоходства, включая строительство зданий и сооружений и установку навигационного оборудования. В отношении иных видов землепользования в границах береговой полосы статьей 10 КВВТ РФ предусматривается общая норма, согласно которой запрещается осуществлять деятельность, влекущую угрозу безопасности судоходства. Понятие «безопасность судоходства» является довольно широким и включает правила движения и стоянки судов и другие положения, предусмотренные главой VI КВВТ РФ и рядом подзаконных актов, не содержащих каких-либо ограничений в отношении видов деятельности, которые запрещается осуществлять в границах береговой полосы, однако это не означает допустимость такого рода землепользования.

Представляется, что регламентация земельных отношений основывается на разрешительном типе правового регулирования, поэтому можно говорить о том, что применительно к исследуемым участкам допустимы лишь виды деятельности, которые прямо предусмотрены (разрешены) законом. В качестве примера, характеризующего содержание правового режима земельных участков, расположенных в границах береговой полосы, можно привести правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации, который при рассмотрении одного из дел указал на недопустимость использования указанных земельных участков для размещения складских комплексов, предназначенных для хранения производственного, холодильного и иного оборудования, поскольку эта деятельность не согласуется с установленным в отношении таких участ-

ков правовым режимом и противоречит положениям статьи 97 ЗК РФ <sup>16</sup>.

Согласно статьям 49 и 50 ВК РФ 2006 земельные участки в пределах береговой полосы допускается использовать для рекреационных целей, предполагающих организацию туризма, лечения, спортивных и оздоровительных мероприятий, в том числе устройство пляжей. В рамках реализации указанных видов землепользования разрешается осуществлять архитектурное проектирование и строительство зданий и сооружений в соответствии с градостроительным законодательством (ст. 50 ВК РФ 2006). Градостроительным кодексом Российской Федерации также предусматриваются нормы, касающиеся зон рекреационного назначения и особо охраняемых территорий, в пределах которых находятся водные объекты общего пользования. Указанные зоны могут включаться в состав различных территориальных зон. При осуществлении рекреационных видов землепользования также необходимо руководствоваться нормами статей 97 и 98 ЗК РФ об особом правовом режиме, для которого характерны ограничения и запреты на ведение деятельности, несовместимой с назначением таких земель.

В соответствии со статьей 51.1 ВК РФ 2006 водные объекты могут использоваться для рыбоводства (аквакультуры). Наряду с ВК РФ указанные отношения регламентируются Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об аквакультуре). Для осуществления аквакультуры требуются доступ к береговой полосе и ее использование в том числе в целях возведения сооружений, необходимых для ведения указанной деятельности. Однако отношения, связанные с образованием земельных участков в границах береговой полосы и приобретением прав на них для це-

<sup>16</sup> См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2019 года № 307-ЭС18-23804 по делу № А56-36040/2017.

лей рыбоводства, нечетко урегулированы в законодательстве.

Согласно статье 5 Закона об аквакультуре орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, вправе устанавливать особенности водопользования при осуществлении аквакультуры. В частности, приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 25 июня 2020 года № 345<sup>17</sup> определяется, что аквакультура на поверхностных водных объектах осуществляется на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование. В зависимости от вида аквакультуры (индустриальная, пастбищная, прудовая) указанная деятельность ведется на рыбоводных участках и без их использования. В статье 2 ВК РФ 2006 под рыбоводным участком понимается водный объект или его часть, при этом в статье 4 этого кодекса говорится о том, что береговые линии могут признаваться рыбоводными участками в порядке, регламентируемом Правительством Российской Федерации, а именно постановлением от 11 ноября 2014 года № 1183<sup>18</sup>. В этом акте не предусмотрены положения о формировании в границах береговой полосы земельных участков, но указывается, что границы рыбоводного участка определяются по береговой линии и могут включать акваторию водного объекта. Таким образом, приведенные нормативные акты не предусматривают образования земельных участков при формировании рыбоводных участков.

Согласно статье 39.33 ЗК РФ возведение некапитальных строений для ведения товарного рыбоводства может осуществляться на основании акта уполномоченного органа без предоставления земельных участков и установления сервитута. В ЗК РФ не

приводятся основания для разграничения указанных положений статьи 39.33 этого кодекса с иными актами, регламентирующими условия землепользования для нужд аквакультуры. Согласно пункту 1 статьи 5.1 Закона об аквакультуре для рыбоводства используются земли сельскохозяйственного назначения, занятые обводненными карьерами и прудами, расположенными в границах определенного земельного участка. По сути, указанное положение дублирует норму статьи 102 ЗК РФ, и, как уже отмечалось, такого рода сельскохозяйственные земельные участки, как и участки других категорий, в пределах которых полностью расположены водные объекты, согласно статье 102 ЗК РФ подлежат переводу из земель водного фонда в другие категории земель. Согласно пункту 1 статьи 5.1 Закона об аквакультуре при осуществлении аквакультуры в рамках договора пользования рыбоводным участком допускается использование земельного участка, находящегося в публичной собственности и необходимого для ведения такой деятельности, но в указанном пункте отсутствует указание на категорию земель, к которой должен относиться этот участок. Соответственно, не совсем понятно, предоставляет ли право на получение в аренду земельного участка в границах береговой полосы наличие договора пользования рыбоводным участком. Косвенно о праве на образование земельных участков в границах береговой полосы и приобретении их в аренду при осуществлении рыбоводства упоминается в положениях статьи 5.1 Закона об аквакультуре, предусматривающих, что обводненные карьеры и пруды при ведении рыбоводства используются на основе права собственности или аренды либо права постоянного

<sup>17</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 25 июня 2020 года № 345 «Об утверждении особенностей водопользования для целей аквакультуры (рыбоводства) и порядка определения особенностей создания и эксплуатации зданий, строений, сооружений для целей аквакультуры (рыбоводства)».

<sup>18</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1183 «Об утверждении Правил определения береговых линий (границ водных объектов) и (или) границ частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками».

(бессрочного) или безвозмездного пользования на земельный участок.

Применительно к отношениям, связанным с доступом к водному объекту и приобретением прав на земельный участок в границах береговой полосы для ведения рыбоводства, открытым является вопрос о размере участка, на который вправе претендовать заинтересованное лицо. Согласно статье 5.1 Закона об аквакультуре для целей рыбоводства допускается возведение некапитальных строений и сооружений, что предполагает предоставление земельных участков в соответствии с земельным законодательством. Однако в положении статьи 5.1 Закона об аквакультуре ничего не говорится о том, какие участки и какой категории земель имеются в виду, разрешает ли указанная норма образовывать земельные участки в береговой полосе и возводить на них некапитальные строения и сооружения, предназначенные для ведения рыбоводства. Открытыми остаются вопросы и о том, на каком титуле выделяются участки и как рассматриваемое положение статьи 5.1 Закона об аквакультуре соотносится с приведенными нормами статьи 39.33 ЗК РФ. Представляется, что законодателю в статье 5.1 Закона об аквакультуре и других актах необходимо более четко указать, что при осуществлении хозяйственной деятельности по выращиванию объектов рыбоводства разрешается образование земельных участков в береговой полосе и предусмотреть виды прав, на которых могут предоставляться такие участки.

Законодателю следует обратить внимание и на Классификатор видов разрешенного использования земельных участков<sup>19</sup> (далее – Классификатор), положения которого характеризуются рядом пробелов в отношении участков, формируемых в границах береговой полосы. В Классификаторе предусматривается такой вид разрешенного использования, как «Рыбоводство», при-

менительно к которому земельные участки могут использоваться как для ведения указанной деятельности, так и для размещения зданий, сооружений и оборудования, необходимых для рыбоводства. При этом в Классификаторе не упоминается о том, что разрешается возводить только некапитальные строения и сооружения.

Применительно к водным объектам в Классификаторе содержатся два раздела: «Общее пользование водными объектами» и «Специальное пользование водными объектами», в которых приводятся виды разрешенного использования, устанавливаемые в отношении определенных земельных участков, именуемых участками, «примыкающими к водным объектам». Это понятие используется только в названных разделах и не применяется в иных положениях Классификатора. Очевидно, что под земельными участками, примыкающими к водным объектам, понимаются участки, образованные в границах береговой полосы. Согласно Классификатору (кроме водопользования) в отношении указанных земельных участков могут быть установлены лишь виды разрешенного использования, связанные с общим пользованием, рекреационной деятельностью, размещением гидротехнических сооружений, рыбозащитных и рыбопропускных сооружений. Виды разрешенного использования, связанные с рыбоводством, представлены в разделе Классификатора «Сельскохозяйственное использование», то есть эти виды относятся к участкам сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственного использования.

Согласно Классификатору виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с нормами ЗК РФ о целевом назначении земель. Ссылки на иные нормы, которые могут применяться при установлении видов разрешенного использования земельных

<sup>19</sup> Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (с изменениями и дополнениями).



участков, в Классификаторе не приводятся. Содержание целевого назначения земель водного фонда в статье 102 ЗК РФ не раскрывается, но имеется указание на то, что использование земель такой категории осуществляется в соответствии с ЗК РФ и водным законодательством. Таким образом, проведенный анализ показывает, что необходима гармонизация положений Классификатора с иными актами, регламентирующими условия использования земель водного фонда.

Актуальным представляется вопрос о допустимости использования береговой полосы для ведения сельскохозяйственного производства, в частности, растениеводства. Как показывает анализ судебной практики, такой вид землепользования и, соответственно, вид разрешенного использования земельного участка в составе береговой полосы может быть признан законным. Так, прокуратура предъявила иск о признании ничтожным договора аренды земельного участка с видом разрешенного использования «для сельскохозяйственного производства». Из материалов судебного дела следовало, что часть участка находилась в границах береговой полосы, что, по мнению прокуратуры, свидетельствовало о недопустимости использования спорного участка для иных целей, кроме общего пользования. Суд не согласился с мнением прокуратуры и отказал в удовлетворении иска, указав, что при первоначальном предоставлении земельного участка цель землепользования (для сельскохозяйственного производства) соответствовала действующим нормам законодательства<sup>20</sup>. В решении суда не сказано, о какой норме идет речь, но, вероятно, имеются в виду положения статьи 95 ЗК РСФСР и впоследствии статей 102 ЗК РФ (в редакции до 5 июня 2006 года), о которых говорилось ранее.

В силу существующего подхода к регулированию длящихся правоотношений и в отсутствие прямой (запрещающей) нормы виды разрешенного использования земельных участков в составе береговой полосы, установленные в соответствии со статьей 95 ЗК РСФСР и статьей 102 ЗК РФ (в редакции до 5 июня 2006 года) сохраняют свою силу. В пользу правильности этого заключения наряду с приведенной судебной практикой свидетельствуют нормы статьи 85 ЗК РФ, согласно которой земельные участки, виды разрешенного использования которых не входят в перечень действующих видов, могут использоваться бессрочно, кроме случаев, влекущих опасность для жизни и здоровья граждан и окружающей среды.

Таким образом, в настоящее время в составе береговой полосы существуют два типа земельных участков:

1) участки, виды разрешенного использования которых установлены до 5 июня 2006 года и не соответствуют действующим нормам законодательства;

2) участки, виды разрешенного использования которых определены согласно актуальной редакции ЗК РФ.

Такая ситуация применительно к видам разрешенного использования влечет возникновение вопросов о правовых последствиях образования новых земельных участков на основе двух указанных типов участков.

В литературе высказывалась обоснованная критика относительно бесконтрольного использования земель водного фонда для хозяйственной деятельности, их загрязнения в результате ведения сельскохозяйственного производства<sup>21</sup> и приводились примеры зарубежного опыта регулирования рассматриваемых отношений<sup>22</sup>. С учетом того, что в настоящее время в соответствии

<sup>20</sup> См. постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2021 года № 15АП-12138/21 по делу № А32-29794/2020.

<sup>21</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ / под ред. О.Л. Дубовик. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

<sup>22</sup> См. Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Выпханова Г.В. [и др.]. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / отв. редактор Н.В. Кичигин. М.: Институт законода-

с ранее установленными видами разрешенного использования в юридическом и хозяйственном обороте имеется определенное количество земельных участков, расположенных в границах береговой полосы, на которых ведется растениеводство, возможно, следует рассмотреть вопрос о допустимости осуществления в границах береговой полосы экологически чистого сельскохозяйственного производства, в том числе растениеводства, которое не предполагает применения химических препаратов и не загрязняет окружающую среду. Необходима серьезная теоретическая и нормативная проработка требований к такого рода деятельности и соответствующих ограничений.

Не менее актуальным представляется вопрос о судьбе береговой полосы при создании искусственного земельного участка. В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2021 года № 492-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности» (далее – ФЗ № 492) искусственный участок, возводимый частным лицом, переходит в собственность этого лица с момента подписания акта ввода в эксплуатацию участка и регистрации права на него в ЕГРН. Строительные работы по возведению искусственного участка осуществляются на водном объекте и береговой полосе, которые находятся в публичной собственности, но в отношениях, связанных с приобретением права собственности на такой участок, земельное и градостроительное законодательство превагирует над водным законодательством, что вызывало определенную озабоченность в литературе<sup>23</sup>. ВК РФ, ЗК РФ и ФЗ № 492 не содержат положения, регламентирующие правовые последствия возведения искусственного участка применительно к праву федеральной собственности и

праву общего пользования на береговую полосу. Отсутствие указанных норм можно истолковать таким образом, что нормы ВК РФ, касающиеся порядка определения береговой полосы, формы собственности и права доступа на нее неограниченного круга лиц, сохраняют свое действие. Иными словами, при возведении в пределах акватории водного объекта искусственного земельного участка на вновь образованном пространстве (искусственном участке) береговая полоса подлежит определению в порядке, установленном законом (см. статью 6 ВК РФ 2006).

Строительство искусственного земельного участка приводит к изменению границ водного пространства, поскольку этот участок появляется на месте акватории, но береговая линия не исчезает, так как водный объект продолжает свое существование. Из изложенного следует, что на возведенном искусственном земельном участке в соответствии со статьей 6 ВК РФ подлежит установлению береговая полоса (граница водного объекта), соответственно, право частной собственности может возникнуть только в отношении части искусственного участка за пределами береговой полосы. Такого рода толкование норм ФЗ № 492 и ВК РФ представляется вполне обоснованным, поскольку возведение искусственного участка приводит к утрате государством права федеральной собственности на часть водного объекта, но такая утрата может быть квалифицирована как приватизация государственного имущества, которая должна осуществляться на возмездной основе. Соответственно, частное лицо – собственник искусственного участка должно предоставить возмещение стоимости занятой частью участка части водного объекта в виде части искусственного участка в пределах береговой полосы.

Сохранение сложившейся ситуации пра-

тельства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

<sup>23</sup> См. Краснова И.О. Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3. 64–71.

вовою неопределенности судьбы береговой полосы при возведении искусственного земельного участка влечет риски предъявления к собственнику искусственного участка иска о признании отсутствующим права частной собственности в отношении части искусственно возведенного участка в раз- мере, равном береговой полосе <sup>24</sup>.

Представляется необходимым устранить правовой пробел и урегулировать последствия возведения искусственного земельного участка в отношении береговой по- лосы. Возможны два варианта решения этого вопроса:

1) в ФЗ № 492 необходимо внести нор- мы, касающиеся установления на искус- ственном земельном участке береговой полосы и проектирования размера этого участка с учетом необходимости ее опре- деления. В этом случае часть искусствен- но возведенного участка в пределах бере- говой полосы подлежит передаче лицом, создавшим участок, в федеральную соб- ственность, а на оставшуюся часть участка возникает право частной собственности;

2) в статью 6 ВК РФ необходимо внести дополнения, регламентирующие изменение (уменьшение) размера береговой полосы при строительстве на водном объекте ис- кусственного участка.

Применительно ко второму варианту в качестве дополнительных гарантий обе- спечения интересов неопределенного круга лиц можно предложить устанавливать в от- ношении искусственного участка публич- ный сервитут в пределах 25 метров для целей доступа граждан, безопасности судо- ходства и т. д.

В заключение необходимо отметить сле- дующее. Нормы о формировании, исполь- зовании и застройке земельных участков

в пределах береговой полосы характери- зуются рядом противоречий. Законодате- лю следует обратить серьезное внимание на вопросы кадастрового учета и государ- ственной регистрации прав на указанные земельные участки и определение в ЕГРН их принадлежности к категории земель водного фонда. В ЗК РФ необходимо чет- ко сформулировать целевое земельно- правовое назначение береговой полосы и предусмотреть нормы, касающиеся видов разрешенного использования земельных участков, образуемых в ее составе. До- полнительно в ЗК РФ, ВК РФ и ФЗ № 492 необходимо устранить правовую неопреде- ленность в отношении последствий возве- дения на поверхностных водных объектах искусственных земельных участков приме- нительно к праву федеральной собственно- сти и праву общего пользования на берего- вую полосу и ее размера.

#### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ \*

1. Водный кодекс Российской Федера- ции : Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ.

2. Земельный кодекс Российской Феде- рации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

3. ГОСТ Р 58731-2019 «Внутренний во- дный транспорт. Гидрографические ра- боты. Термины и определения» : приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 декабря 2019 года № 1357-ст.

4. Береговая линия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Береговая\\_линия](https://ru.wikipedia.org/wiki/Береговая_линия) (дата обращения: 17.10.2024).

5. Парадокс береговой линии. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парадокс\\_береговой\\_линии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парадокс_береговой_линии) (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>24</sup> В качестве примера можно привести правовую позицию, изложенную в судебной практике, согласно ко- торой водные объекты в виде рек из владения Российской Федерации не выбывают, поэтому требования о признании отсутствующими прав на земельные участки, незаконно образованные в береговой полосе, имеют негативный характер и на иски об устранении препятствий в пользовании такими участками исковая давность не распространяется (см. решение Арбитражного суда Краснодарского края от 16 декабря 2020 года по делу № А32-6032/2020).

\* Также в статье автором приведены дела, рассмотренные судами высших и региональных инстанций, доступ к которым, а также к указанным в перечне документам можно получить из любой поисковой системы.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 11 июля 2021 года № 163-ФЗ.

7. Земельный кодекс РСФСР : утвержден Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 года № 1103-1.

8. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ.

9. Об утверждении требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2016 года № 164.

10. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ.

11. Об утверждении Сборника классификаторов, используемых Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в федеральной государственной информационной системе ведения Единого государственного реестра недвижимости и признании утратившим силу приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 12.10.2011 № П/389 : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24 декабря 2018 года № П/0510.

12. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2011 года № 15248/10.

13. Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов : постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 (с изменениями и дополнениями).

14. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации : Федеральный закон от 7 марта 2001 года № 24-ФЗ.

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

16. Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ.

17. Об утверждении особенностей водопользования для целей аквакультуры (рыбоводства) и порядка определения особенностей создания и эксплуатации зданий, строений, сооружений для целей аквакультуры (рыбоводства) : приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 25 июня 2020 года № 345.

18. Об утверждении Правил определения береговых линий (границ водных объектов) и (или) границ частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыболовными участками : постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1183 (с изменениями и дополнениями).

19. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412 (с изменениями и дополнениями).

20. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ / под ред. О. Л. Дубовик. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

21. Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. [и др.]. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / отв. редактор Н. В. Кичигин. М. : Институт законодательства и сравнительного право-

ведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

22. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности :

Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 492-ФЗ.

23. Краснова И. О. Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3. 64–71.

\* \* \*

*Окончание. Начало на с. 53*

- линейный объект отражается на схеме расположения объекта недвижимости (части объекта недвижимости) на участке (далее – Схема) и Чертеже контура здания, сооружения (части объекта недвижимости) не целиком;
- в разделе «Исходные данные» не указываются сведения о реквизитах документов (в частности, проектной документации (ПД), разрешении на строительство, техническом паспорте), либо такие сведения (реквизиты ПД), не соответствуют сведениям (реквизитам) такого документа, указанным в разрешении на строительство;
- в технический план не включаются проекции всех строительных конструкций линейных объектов (например, опоры у линий электропередачи или сведения о наземном конструктивном элементе – точке перехода из подземного элемента в надземный);
- в графической части технических планов при отображении контуров линейного объекта не соблюдены требования по применению специальных условных знаков (согласно приложению к Требованиям). Например, информация об используемых условных обозначениях отсутствует вовсе или для обозначения подземного контура используется условный знак, предусмотренный для отображения надземного контура, или в случае реконструкции части/участка весь контур сооружения отображен как вновь образованный (красным цветом), а не только реконструируемая часть/участок.

Кроме того, в Обзоре указывается, что причинами отказа (приостановления) в госрегистрации прав могут служить следующие:

- не представлены правоустанавливающие документы на ЗУ, на которых расположены наземные конструктивные элементы линейного объекта (при отсутствии сведений о зарегистрированных правах заявителя на них в ЕГРН), в том числе если такой объект реконструирован и новые конструктивные его элементы располагаются в границах иных ЗУ;
- документ в форме электронного образа документа подписан усиленной квалифицированной электронной подписью неуполномоченного лица (например лицом, по доверенности представляющим документы для осуществления учетно-регистрационных действий, или в целях государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав представляются выписки из реестра государственного или муниципального имущества, которые включаются в приложение к техническому плану и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью кадастрового инженера). Также подлежащий включению в раздел «Приложение» технического плана электронный документ, выданный органом государственной власти, органом местного самоуправления, организацией (например, разрешение на строительство), заверяется усиленной квалифицированной электронной подписью кадастрового инженера, а не уполномоченного должностного лица такого органа государственной власти, органа местного самоуправления, организации;
- представляются технические планы, безосновательно подготовленные в целях уточнения сведений ЕГРН о линейных объектах, в том числе по причине исправления реестровой ошибки без обоснования того, в чем такая ошибка в сведениях ЕГРН заключается;
- представляются заявления о проведении учетно-регистрационных действий в отношении объектов, не имеющих самостоятельного функционального значения, не являющихся результатом строительства.

Указаны и иные нарушения.

*Информация предоставлена сайтом  
«Единый ресурс застройщиков»  
<https://erzrf.ru>*