



**Ирина Олеговна
КРАСНОВА,**

заведующий кафедрой
земельного и
экологического права
Российского
государственного
университета правосудия,
доктор юридических наук,
профессор
ikrasnova52@yandex.ru
117418, Россия, г. Москва,
ул. Новочеремушкинская,
д. 69

Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития

Аннотация. В статье дан развернутый анализ поправок в ст. 102 Земельного кодекса РФ, внесенных Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ. Сделан вывод, что исключение из правового режима земель водного фонда запрета на образование земельных участков приведет к усилению правовой неопределенности относительно соотношения норм водного и земельного законодательства при предоставлении водного объекта, включая участки земель водного фонда, в пользование. Включение этим Законом земель водного фонда, полностью расположенных в границах других категорий земель, в соответствующие категории создает правовую основу для переосмысления и изменения отношений собственности на такие водные объекты, распространения правил гражданско-правового оборота земельных участков из состава водопокрытых земель в составе других категорий, в том числе их предоставления в аренду вне зависимости или в слабой зависимости от водного законодательства. В итоге взят курс на разграничение правового регулирования земельных и водных отношений в части поверхностных водных объектов, составляющих юридическое единство с Водным кодексом РФ. Для устранения правовых неопределенностей требуется проведение работы над гармонизацией земельного и водного законодательства.

Ключевые слова: поправки в статью 102 Земельного кодекса, образование земельного участка, искусственный земельный участок, перевод земель, земли водного фонда.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.064-071

IRINA O. KRASNOVA,

Head of the Department of Land and Environmental Law
of the Russian State University of Justice,
Dr. Sci. (Law), Professor
ikrasnova52@yandex.ru
69, ul. Novocheremushkinskaya, Moscow, Russia, 117418

Legal Regime of Water Covered Lands on the New Round of Development

Abstract. The article provides a detailed analyses of the amendment to Article 102 of the Land Code of the RF introduced by the Federal Law dated 11.6.2021 No. 163-FZ. It is concluded that exclusion from the article of a provision that earlier prohibited creation of land plots on water-covered lands would cause uncertainty in correlation between land use and water use law

in cases connected with allocating of water objects, including allocating of lands covered by waters into use. Another amendment that envisages that water covered lands entirely located within lands of other categories shall be excluded from the category — water covered lands, requires to review the institute of federal ownership of water covered lands and to add clarifications to land law concerning admissibility of general civil transactions rules to lands with water objects within other land categories, including land leasing rules without involving water law. As summarized, the author states that a new concept on separation of juridically indivisible water and water covered lands is being introduced into land and water law. To prevent legal uncertainties in law implementation and compliance it would be needed to harmonize respective provisions of land and water legislation.

Keywords: *amendment to Article 102 of the Land Code, formation of a land plot, artificial land plot, recategorization of lands, water covered lands.*

Поправки в ст. 102 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), введенные Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ¹ (далее — Закон № 163-ФЗ), открывают новую страницу в правовом регулировании взаимосвязанных водных и земельных отношений на землях водного фонда. Отменено положение ст. 102 ЗК РФ о запрете образования земельных участков на землях водного фонда. Из состава земель водного фонда исключены земли, занятые гидротехническими сооружениями, подлежат выводу из их состава и переводу в другую категорию земли поверхностных водных объектов, полностью расположенные в границах других категорий земель. Этими изменениями заложена основа для нового витка развития земельного и водного законодательства.

Распространение правил образования земельных участков на земли водного фонда, как это вытекает из смысла поправки в ст. 102 ЗК РФ, внесенной Законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ, снявшей ранее предусмотренный запрет на образование земельных участков, их практическое применение, не могут рассматриваться изолировано от водного законодательства.

В соответствии с п. 4 ст. 102 ЗК РФ порядок использования и охраны земель водного фонда определяется настоящим Кодексом и водным законодательством. Согласно Водному кодексу РФ (далее — ВК РФ)² земли водного фонда являются юридически неотъемлемой составной частью поверхностного водного объекта. Статья 5 ВК РФ устанавливает, что «поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии».

Регулирование использования и охраны земель водного фонда, за исключением земельных отношений по поводу прудов и обводненных карьеров, земельным

¹ Федеральный закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4181.

² Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.



законодательством, даже с применением такого юридического приема, как отсылочная норма, ВК РФ не предусматривает. Это означает, что земельные отношения на землях водного фонда поглощаются водными (реализуются в рамках права собственности на весь водный объект и права водопользования) и как самостоятельная группа правоотношений не существует.

Будучи самостоятельной категорией, земли водного фонда в силу природных особенностей лишь условно можно назвать землями. По этой же причине к этим землям крайне ограничено применимо земельное законодательство. Примечательно, что, выделив земли водного фонда в самостоятельную категорию, ЗК РФ не определяет никаких особенностей их правового режима. Так, целевое назначение этих земель — основной критерий разграничения земель на категории — не установлено. Не определены и виды разрешенного использования этих земель³.

Земли водного фонда по ст. 27 ЗК РФ не изъяты и не ограничены в обороте, хотя в соответствии с ВК РФ все водные объекты вместе с землями водного фонда находятся в федеральной собственности и их оборот как минимум ограничен. Лишь предположительно через судебную практику можно выяснить, применимы ли в полной мере требования ЗК РФ об охране земель, как квалифицировать загрязнение дна водоемов — земельным или водным правонарушением.

В силу отсутствия почвенного слоя требования об охране земель практически в полном объеме не распространяются на земли водного фонда. Даже требование о рекультивации земель может быть применено к землям водного фонда только на основе законодательства о недрах, а также через цепочку логических рассуждений, сравнений, аналогий и на основе здравого смысла. Если исходить из буквального смысла правовых норм о рекультивации⁴, то деградацию земель как ухудшение их качества к землям водного фонда формально констатировать непросто, так как нормативы качества для этой категории не установлены.

Земли водного фонда вместе с покрывающими их поверхностными водами находятся исключительно в федеральной собственности без права отчуждения в частную. Земли водного фонда предоставляются в пользование одновременно с предоставлением в пользование всего поверхностного водного объекта либо его части на праве пользования водным объектом (единственно допустимое субъективное право). Предоставление земельных участков в границах поверхностного водного объекта на правах аренды, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, установление сервитута, публичного сервитута, не предусмотрено.

Предоставление водного объекта или его части на праве пользования водным объектом не требует применения процедуры образования земельных участков по правилам ст. 11.2 ЗК РФ даже в случаях, когда целью водопользования является использование ясно определенной части дна поверхностного водного объекта, скажем, для строительства гидротехнического сооружения на водном

³ Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (зарегистрирован в Минюсте России 15.12.2020 № 61482).

⁴ Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019) «О проведении рекультивации и консервации земель» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

объекте. Границы части водного объекта, необходимой для использования, определяются в виде границ акватории водного объекта с учетом местоположения береговой линии.

В сфере правового регулирования образования земельных участков на землях водного фонда, как это предусмотрено поправками в статью 102 ЗК РФ, возникает существенный разрыв между земельным и водным законодательством. Его устранение невозможно без проведения работы по гармонизации правовых норм двух отраслей законодательства с оценкой разумной допустимости, практической потребности и возможных рисков применения правил об образовании земельных участков по отношению к землям водного фонда.

Пока такая работа не проведена, поправки в статью 102 ЗК РФ, внесенные Федеральным законом № 163-ФЗ, касающиеся положения ЗК РФ об образовании земельных участков применительно к землям водного фонда, остаются бесполезными. Область применения может включать предоставление части водного объекта для аквакультуры, создания водохранилищ как гидротехнического сооружения. В перспективе полное введение в практику водных отношений положений о возможности и даже необходимости образования земельных участков на землях водного фонда может оказаться вредным для публичных интересов по поддержанию режима водных объектов «в качестве основы жизни и деятельности человека» (ст. 1 ВК РФ) и права граждан на доступ к водным объектам общего пользования.

Теоретически эта поправка создает условия для разрушения юридического единства водного объекта, потери исключительности права федеральной собственности на водные объекты⁵, возникновения правовой неопределенности относителем соотношения водного и земельного законодательства и появления притязаний граждан и юридических лиц на поверхностные водные объекты или их части на основе земельного законодательства в обход водного⁶.

Легальный прецедент обхода водного законодательства уже имеется. В соответствии с Федеральным законом «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности»⁷ для

⁵ В определении Верховного Суда РФ от 24.04.2017 № 305-ЭС17-1570 по делу № А41-69411/2013 сказано, что «в результате неправомерных действий администрации и неправых судебных актов судов апелляционной и кассационной инстанций Российская Федерация лишилась земельных участков водного фонда, порядок использования и охраны которых определяется водным законодательством и которые в нарушение закона переданы обществу для строительства многоэтажных домов».

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 15.10.2021 № 308-ЭС21-18337 по делу № А32-24534/2020 установлено, что «действующим законодательством не предусмотрена возможность передачи в собственность водного объекта под видом земельного участка, и земельного участка под водным объектом, а также его береговой полосы отдельно от самого водного объекта».

⁷ Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4594.



создания искусственных земельных участков заинтересованному лицу необходимо получить разрешение и заключить договор на создание такого объекта с органами публичной власти. Заключение договора водопользования либо получение решения о предоставлении водного объекта, его части в пользование не требуется.

В этой ситуации водное законодательство полностью теряет свою роль, хотя объектом отношений по созданию искусственного земельного участка выступает водный объект. Отношения по созданию искусственных земельных участков полностью переходят в категорию земельных и градостроительных отношений, а юридическое единство водного объекта разрушено. Итогом является прекращение права федеральной собственности на часть водного объекта и ее переход в собственность публичных образований, физических или юридических лиц по правилам земельного и градостроительного законодательства.

Данный Закон является примером экспансии градостроительного и земельного законодательства на водное. В науке экологического права подобные ситуации квалифицируются как «захват власти» над поресурсными отраслями со стороны градостроительного законодательства» и оцениваются как тенденция правового регулирования⁸. И с таким выводом можно полностью согласиться, а вышеизложенное подтверждает этот тезис.

Одной из причин появления правовой модели создания искусственных земельных участков на федеральных водных объектах, по имеющимся свидетельствам, стал дефицит земель для застройки, дополнительных площадей для комплексного развития территорий, размещения промышленных и иных объектов коммерческого назначения⁹.

Этот тезис невозможно не воспринимать скептически, учитывая малую освоенность значительных площадей земель в России на фоне природной уникальности и тем самым ценности водных ресурсов, воссоздание которых руками человека невозможно. В этой ситуации законодателем выбран наиболее простой путь решения проблем развития территорий — расширение и укрупнение городов за счет вовлечения удобно и близко расположенных земель, даже если это приводит к уничтожению природных объектов, вместо разработки пространственно сбалансированных документов территориального планирования, предусматривающих и стимулирующих создание необходимой комфортной инфраструктуры жизнеобеспечения, увеличение рабочих мест, обеспечение полноценной реализации законодательства по всей сухопутной территории России, освоение Дальнего Востока и Арктики¹⁰.

⁸ Ефимова Е. И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // Экологическое право. 2022. № 2. С. 20—25.

⁹ Мельников Н. Н. Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий // Хозяйство и право. 2020. № 8. С. 10—21.

¹⁰ Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

Правовой режим поверхностных водных объектов ожидает существенных перемен под воздействием поправки в ст. 102 ЗК РФ, устанавливающей, что «если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда». Принятие Федерального закона № 163-ФЗ, как следует из пояснительной записки к нему, нацелено на решение очень узкого вопроса — совершенствование правового регулирования отношений, связанных с осуществлением аквакультуры в прудах, образованных водоподпорными сооружениями¹¹.

Однако сама формулировка поправки в ст. 102 ЗК РФ предполагает ее более масштабное действие и более серьезные правовые последствия.

Во-первых, поправка содержит указание не только на пруды, а на все водные объекты, не уточняя их виды. Это означает, что из состава водных объектов могут быть выведены, помимо прудов, также озера, малые реки, ручьи, притоки, болота, полностью расположенные на землях лесного фонда, сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов и др.

Во-вторых, эта поправка допускает применение особых условий изменения категории земель, выходящих за рамки Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон о переводе)¹². Законом о переводе предусмотрен закрытый перечень оснований перевода земель водного фонда в другую категорию, таких как включение водных объектов при создании особо охраняемых территорий, а также в случае установления или изменения границ населенных пунктов. И наоборот, земли других категорий, занятые водными объектами, также без уточнения их видов, безусловно, подлежат переводу в категорию земель водного фонда.

По официальным данным по состоянию на 01.01.2022, значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий. Из общей площади земель под водой лишь 37,9 % включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями. Значительная их доля приходится на лесной фонд (25,6 %), земли сельскохозяйственного назначения (18,2 %) и земли запаса (14,2 %)¹³.

Остается предполагать, что на практике водопокрытые земли до принятия поправки в ст. 102 ЗК РФ были выведены из состава земель водного фонда на основании иного, вероятно, более сложного состава административных решений и действий органов государственной власти с применением законодательства о государственной регистрации прав, градостроительного, лесного и земельного законодательства без обращения к закону о переводе.

В-третьих, включение земель водного фонда в другие категории повлечет изменение правового режима всего водного объекта. Так, встанет вопрос о праве

¹¹ Проект федерального закона № 1110177-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1110177-7>.

¹² Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

¹³ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году.



собственности на воды и покрытые ими земли, скажем, на землях сельскохозяйственного назначения. Как известно, по отношению к землям сельскохозяйственного назначения установлен наиболее свободный режим гражданского оборота. По мнению науки земельного права, которое следует полностью поддержать, «решение о предоставлении водного объекта в пользование не может быть основанием изменения права собственности на земли водного фонда, а подтверждает лишь сохранение права собственности Российской Федерации на земли водного фонда водотоков»¹⁴.

Продолжая этот тезис и основываясь на положениях земельного законодательства, можно утверждать, что перевод земель из земель водного фонда в другую категорию не является основанием для прекращения права публичной собственности. Недопустимость возникновения права частной собственности на водопокрытые земли предусмотрена ст. 27 ЗК РФ, устанавливающей, что земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничены в обороте. Предоставление таких земель в аренду или на иных правах землепользования, не запрещено. Судебная практика уже демонстрирует широкое применение этой нормы¹⁵.

Если считать, что эти нормы позволяют государству сохранять контроль за оборотом и использованием водных объектов, полностью расположенных в границах других категорий земель, то открытым остается вопрос о действии водного законодательства в части сохранения режима общего пользования, необходимости установления береговой линии и береговой полосы¹⁶.

Также неясно, нормы каких отраслей законодательства будут иметь приоритет в определении целей использования водопокрытых земель в составе других категорий земель¹⁷.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что поправки в ст. 102 ЗК РФ содержат фундаментальную основу для переосмысления правового режима не только земель водного фонда, но и водопокрытых земель в составе других категорий земель, для реформирования земельных и водных отношений. Исходя из смысла поправок, оценки правовых последствий их реализации, такое реформирование основано на идее отделения земельных отношений от водных,

¹⁴ Волков Г. А. Пруды и обводненные карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 173—174.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2020 № 308-ЭС20-8657 по делу № А63-19147/2018.

¹⁶ Лопатин В. А., Ревякин А. П. К вопросу о категориях земель в свете определения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе от 30 ноября 2021 г. № 2642-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Шигорева» // Экологическое право. 2022. № 4. С. 30—33.

¹⁷ Рыженков А. Я. Правовой режим природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве: вопросы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 67—72.

фактического отказа от принципа правового единства земель водного фонда и покрывающих их вод, перехода к полноценному признанию водных объектов недвижимостью¹⁸ и включению их в гражданский оборот.

Такая идея противоречит самой концепции экологического законодательства, концепции экосистемного подхода к правовому регулированию отношений по поводу природы, естественной взаимосвязанности и взаимодействия всех природных объектов. Чтобы избежать негативных последствий для сохранения водных ресурсов как жизненно важного фактора общественного развития, устранить правовые неопределенности, представляется необходимым дополнительно упорядочить и сбалансировать соответствующие нормы земельного и водного законодательства, подчинив правовой режим земель водного фонда и водопокрытых земель в составе других категорий земель главному природному объекту в таких экосистемах — водам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Березин Д. А.* Признаки, характеризующие недвижимость // *Нотариус*. — 2022. — № 6. — С. 10—13.
2. *Волков Г. А.* Пруды и обводненные карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. — 2018. — № 3.
3. *Ефимова Е. И.* Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // *Экологическое право*. — 2022. — № 2. — С. 20—25.
4. *Лопатин В. А., Ревякин А. П.* К вопросу о категориях земель в свете определения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе от 30 ноября 2021 г. № 2642-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Шигорева» // *Экологическое право*. — 2022. — № 4. — С. 30—33.
5. *Мельников Н. Н.* Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий // *Хозяйство и право*. — 2020. — № 8. — С. 10—21.
6. *Рыженков А. Я.* Правовой режим природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве: вопросы теории и практики // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2021. — № 6. — С. 67—72.

¹⁸ *Березин Д. А.* Признаки, характеризующие недвижимость // *Нотариус*. 2022. № 6. С. 10—13.

