



КОММЕНТАРИЙ

к Федеральному закону
от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ

**«ОБ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ,
СОЗДАНЫХ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ,
НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ,
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(постатейный)**

Ответственный редактор
Е.А. Галиновская



Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 349.41
ББК 67.407
К63

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено секцией частного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Татьяна Геннадьевна Иванова — кандидат юридических наук, доцент
Кафедры правовой охраны окружающей среды, исполняющий обя-
занности заведующего кафедрой правовой охраны окружающей среды
Санкт-Петербургского государственного университета;

Дмитрий Борисович Горохов — кандидат юридических наук, ведущий
научный сотрудник Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации

К63 **Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2011 года
№ 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на вод-
ных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о вне-
сении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации» (постатейный) / Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин,
Е.Л. Минина [и др.] ; отв. ред. Е.А. Галиновская. — М. : Институт
законодательства и сравнительного правоведения при Прави-
тельстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 96 с. —
www.dx.doi.org/10.12737/21182.**

ISBN 978-5-16-012419-3 (print)

ISBN 978-5-16-105446-8 (online)

Принятый 19 июля 2011 г. Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует особый круг отношений, связанных с размещением на водных объектах искусственных участков суши. Закон разработан в целях правового обеспечения активно развивающихся строительных технологий, позволяющих увеличивать площадь суши посредством возведения искусственных островов, полуостровов или расширения берегов водных объектов.

Специфика искусственных земельных участков, влияющая на правовое регулирование их образования, заключается в том, что на водном объекте создается земельный участок (суша), при этом применяются особые инженерные технологии, что делает возведение такого участка сходным со строительством. Таким образом, работы по образованию искусственного земельного участка регулируются нормами как земельного и водного законодательства, так и законодательства о градостроительной деятельности. Кроме того, при создании искусственного земельного участка должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, технического регулирования промышленной безопасности и др., которые детально рассматриваются в комментарии во взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами, примерами судебной практики и научными исследованиями в этой области.

Для научных работников, практикующих юристов, сотрудников контролирующих государственных органов в области строительства и охраны окружающей среды, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

**УДК 349.41
ББК 67.407**

ISBN 978-5-16-012419-3 (print)
ISBN 978-5-16-105446-8 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

THE COMMENT

of the Federal Law

№ 246-RF, july 19, 2011

«ON THE ARTIFICIAL LAND PLOTS
CREATED ON THE WATER BODIES
UNDER FEDERAL OWNERSHIP
AND ON AMENDING CERTAIN
LEGISLATIVE ACTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION»

(Itemized)

Managing editor
E.A. Galinovskaya

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Section of Private Law of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

T.G. Ivanova — Candidate of Legal Sciences, associate professor, the Department of legal protection of the environment, Saint Petersburg University;

D.B. Gorokhov — Candidate of Legal Sciences, Leading researcher of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

The comment of the Federal Law № 246-RF, July 19, 2011 «On the artificial land plots created on the water bodies under federal ownership and on amending certain legislative acts of the Russian Federation» (itemized) / E.A. Galinovskaya, N.V. Kichigin, E.L. Minina [etc.] ; managing editor E.A. Galinovskaya. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 96 p. — www.dx.doi.org/10.12737/21182.

ISBN 978-5-16-012419-3 (print)

ISBN 978-5-16-105446-8 (online)

Federal law «On the artificial land plots created on the water bodies under federal ownership, and on amending certain legislative acts of the Russian Federation» had been passed in July 19, 2011 and regulates the special circle of relations connected with the placement of artificial land plots on the water objects. The law is designed as a legal groundwork for rapidly developing construction technologies, allowing to increase the land area by building artificial islands, peninsulas or expand the shores of water bodies.

The comment of the Federal Law «On the artificial land plots created on the water bodies, the federally owned, and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» is a doctrinal clause-by-clause interpretation of norms of the Law in conjunction with the provisions of other legal acts, as well as judicial practice.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Е.А. Галиновская, кандидат юридических наук, заведующий отделом природоресурсного законодательства ИЗиСП — предисловие, ст. 6, 14–16, 18, 21, 28

Н.В. Кичигин, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП — ст. 4, 5, 9–12, 17, 26, 27, 31

Е.Л. Минина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства ИЗиСП — ст. 1–3, 20, 23, 25

Е.С. Пышьева, кандидат юридических наук, юрисконсульт ООО «УправБух.ру Финанс» — ст. 13, 30

Д.О. Сиваков, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства ИЗиСП — ст. 7, 8, 19, 22, 24, 29

COLLECTIVE OF AUTHORS

E.A. Galinovskaya, Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of environmental and natural resources law (ILCL) — Introduction, art. 6, 14–16, 18, 21, 28

N.V. Kichigin, Candidate of Legal Sciences, Leading researcher at the Department of environmental and natural resources law (ILCL) — art. 4, 5, 9–12, 17, 26, 27, 31

E.L. Minina, Candidate of Legal Sciences, Leading researcher at the Department of environmental and natural resources law (ILCL) — art. 1–3, 20, 23, 25

E.S. Pysheva, Candidate of Legal Sciences, Counsel of LLC «UpravBuh.ru Finance» — art. 13, 30

D.O. Sivakov, Candidate of Legal Sciences, Leading researcher at the Department of environmental and natural resources law (ILCL) — art. 7, 8, 19, 22, 24, 29

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	14
КОММЕНТАРИЙ к Федеральному закону от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ «ОБ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ, СОЗДАННЫХ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ, НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	16
Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона	16
Статья 2. Правовое регулирование отношений, связанных с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков.....	18
Статья 3. Понятие искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части	20
Статья 4. Проект разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части	22
Статья 5. Разрешение на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части	26
Статья 6. Работы, необходимые для создания искусственного земельного участка.....	32
Статья 7. Договор о создании искусственного земельного участка	38
Статья 8. Порядок организации и проведения открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка.....	45
Статья 9. Особенности подготовки документации по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка.....	51
Статья 10. Особенности подготовки проектной документации искусственного земельного участка и (или) проектной документации размещаемого на искусственном земельном участке объекта капитального строительства	54

Содержание

Статья 11. Особенности выдачи разрешения на проведение работ по созданию искусственного земельного участка	56
Статья 12. Особенности выдачи разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию	60
Статья 13. Право собственности на искусственно созданные земельные участки	63
Статья 14. Целевое назначение, в том числе разрешенное использование искусственного земельного участка	66
Статья 15. Содержание, эксплуатация искусственно созданных земельных участков	69
Статья 16. Заключительные положения	70
Статья 17. О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»	71
Статья 18. О внесении изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»	73
Статья 19. О внесении изменения в Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»	75
Статья 20. О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	75
Статья 21. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации	77
Статья 22. О внесении изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации	78
Статья 23. О внесении изменения в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»	78
Статья 24. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	79
Статья 25. О внесении изменений в Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»	80

Содержание

Статья 26. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации	84
Статья 27. О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»	85
Статья 28. О внесении изменения в Федеральный закон «О концессионных соглашениях»	86
Статья 29. О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации	87
Статья 30. О внесении изменения в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»	89
Статья 31. О внесении изменений в Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	92
СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ	94

CONTENTS

INTRODUCTION	14
THE COMMENT of the Federal Law № 246-FZ, july 19, 2011 «ON THE ARTIFICIAL LAND PLOTS CREATED ON THE WATER BODIES UNDER FEDERAL OWNERSHIP, AND ON AMENDING CERTAIN LEGISLATIVE ACTS OF THE RUSSIAN FEDERATION	16
Article 1. Subject of regulation of the Federal Law	16
Article 2. The legal regulation of the relations connected with creation of an artificial land plot on water bodies under federal ownership.....	18
Article 3. The concept of an artificial land plot created on water body, located in the federal property, or a part thereof.....	20
Article 4. Draft resolution on creation of an artificial land plot on water bodies under federal ownership, or a part thereof.....	22
Article 5. Resolution on creation of an artificial land plot on water bodies under federal ownership, or a part thereof.....	26
Article 6. The work required to create an artificial land plot	32
Article 7. The Treaty establishing creation of an artificial land plot.....	38
Article 8. The procedure for organizing and conducting the public auction for the right to conclude an agreement on creation of an artificial land plot	45
Article 9. Special aspects of preparation of documents on territorial planning in the boundaries of an artificial land plot.....	51
Article 10. Special aspects of preparation of project documentation of an artificial land plot and (or) project documentation of capital construction hosted on an artificial land plot.....	54
Article 11. Special aspects of the authorization procedure for creation of an artificial land plot	56
Article 12. Special aspects of the issuance of entry permits on operations of an artificially created land plot	60

Contents

Article 13.	Ownership of the artificially created land plot	63
Article 14.	Purpose of designated use of artificial land plot	66
Article 15.	Ownership and usage of artificially created land plot	69
Article 16.	Final thesis.....	70
Article 17.	Amendments to the Federal Law «On Environmental inspection»	71
Article 18.	On Amending the Federal Law «On state registration of rights to immovable property and transactions with it»	73
Article 19.	On Amending the Federal Law «On the Internal sea waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian Federation»	75
Article 20.	On Amending the Federal Law «On General principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation».....	75
Article 21.	Amendments to the Land Code of the Russian Federation.....	77
Article 22.	Amendments to the Code of the Russian Federation, inland waterway transport.....	78
Article 23.	Amendments to the Federal Law «On State and municipal unitary enterprises».....	78
Article 24.	Amendments to the Federal Law «On General Principles of Local Government in the Russian Federation»	79
Article 25.	Amendments to the Federal Law «On Translation land or land plots from one category to another»	80
Article 26.	Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation	84
Article 27.	Amendments to the Federal Law «On introduction of the Town Planning of the Russian Federation» Code	85
Article 28.	Amendments to the Federal Law «On Concession Agreements»	86
Article 29.	Amendments to the Water Code of the Russian Federation	87

Contents

Article 30. Amendments to the Federal Law «On State Real Estate Cadastre»	89
Article 31. Amendments to the Federal Law «On Sea Ports in the Russian Federation and on Amending Certain legislative acts of the Russian Federation»	92
LIST OF PUBLICATIONS	94

ВВЕДЕНИЕ

Принятый 19 июля 2011 года Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 246-ФЗ) регулирует особый круг отношений, связанных с размещением на водных объектах искусственных участков суши.

Закон разработан в целях правового обеспечения активно развивающихся строительных технологий, позволяющих увеличивать площадь суши посредством возведения искусственных островов, полуостровов или расширения берегов водных объектов.

В Российской Федерации образование искусственных земельных участков¹, как правило, сопряжено с развитием населенных пунктов, расположенных в прибрежных зонах, либо с развитием транспортных объектов (прежде всего, морских или речных портов), поэтому в качестве основной цели создания искусственного земельного участка Законом № 246-ФЗ названо размещение на нем капитальных сооружений.

Формирование искусственных земельных участков в Российской Федерации в последнее время осуществляется довольно часто. При этом для этих целей осваиваются как небольшие водные территории, так и обширные водные пространства.

Известен такой крупный проект, как «Морской фасад». Этот объект располагается на территории площадью 476 га в западной части Васильевского острова Санкт-Петербурга. Реализация проекта осуществляется при поддержке Правительства РФ и администрации г. Санкт-Петербурга. Данная искусственная территория считается одной из самых крупных в Европе и мире. Основная цель ее строительства связана с открытием на этом месте крупного пассажирского морского порта. На территории запланированы также деловой центр, жилые кварталы и зоны отдыха.

Помимо «Морского фасада», одним из известных проектов по созданию искусственных земельных участков является «Остров Федерация» в г. Сочи. Предполагаемая площадь искусственного острова составляет около 250 га, и его строительство планируется в развитие курортной зоны г. Сочи.

¹ Данные объекты именуются в законодательстве также искусственно созданными земельными участками.

Быстрыми темпами реализуются проекты, направленные на образование сравнительно небольших по площади искусственных островов и других насыпных и намывных территорий (Ставрополь, Белгород, Анапа, Благовещенск и др.).

Специфика искусственных земельных участков, влияющая на правовое регулирование их образования, заключается в том, что искусственная суша создается на водном объекте. Кроме того, поскольку объект является рукотворным, при его возведении, что очевидно, применяются особые инженерные технологии, и это делает размещение такого объекта сходным со строительством. Таким образом, работы по образованию искусственного земельного участка регулируются нормами как земельного и водного законодательства, так и законодательства о градостроительной деятельности. Следовательно, Закон № 246-ФЗ относится к комплексным нормативным правовым актам, содержащим нормы различных отраслей законодательства. Помимо названных отраслей законодательства при создании искусственного земельного участка должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, технического регулирования промышленной безопасности и др.

В регулировании размещения искусственного земельного участка наглядно отражается его двойственная природа: в процессе возведения, согласно Закону № 246-ФЗ, он рассматривается как объект капитального строительства, по завершении строительных работ объект приобретает статус земельного участка. Этим искусственные земельные участки отличаются от иных объектов, возводимых с использованием дна водоемов. Так, в частности, гидротехнические сооружения (дамбы, волнорезы и др.) после их возведения сохраняют статус объекта капитального строительства.

Комментарий Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» представляет собой постатейное доктринальное толкование норм данного Закона во взаимосвязи с положениями иных нормативных правовых актов, а также судебной практики.

В процессе работы над комментарием были исследованы судебная практика, основные проблемы, возникающие при реализации положений Закона, а также наиболее известные публикации, касающиеся предмета регулирования данным Законом.

Работа выполнена коллективом авторов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, принимавших участие в разработке законопроекта.

КОММЕНТАРИЙ
к Федеральному закону
от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ

**«Об искусственных земельных участках,
созданных на водных объектах,
находящихся в федеральной собственности,
и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

**Статья 1. Предмет регулирования настоящего
Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков для целей строительства на них зданий, сооружений (далее — объекты капитального строительства) и (или) их комплексного освоения в целях строительства (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ).

В комментируемой статье четко ограничена сфера регулирования настоящего Федерального закона. Он распространяется на отношения по поводу создания искусственных земельных участков (их определение дано в ст. 3, см. комментарий к ней), но только тех из них, которые возводятся: а) на водных объектах, находящихся в федеральной собственности; б) для целей строительства на них объектов капитального строительства и (или) комплексного освоения в целях строительства. Следует подчеркнуть, что и с учетом приведенных оговорок данный Федеральный закон фактически охватывает все реально существующие случаи и потребности создания искусственных земельных участков, но это не означает, что иные случаи в принципе невозможны.

Понятие водного объекта содержится в ст. 1 Водного кодекса Российской Федерации (далее — ВК РФ): это «природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима». При этом водные объекты делятся на поверхностные и подземные (ст. 5) — вполне очевидно, что искусственные земельные участки могут быть сооружены на поверхностных водных объектах, таких как моря или их отдельные части (проливы,

Научное издание

КОММЕНТАРИЙ
к Федеральному закону
от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ
«ОБ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ,
СОЗДАНЫХ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ,
НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ,
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(постатейный)

Ответственный редактор
Е.А. Галиновская

Подписано в печать 25.08.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 6,0. Уч.-изд. л. 5,5.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 645646-753555-250816

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации