

МОРСКОЕ ПРАВО

УДК 627.09

Синицын Сергей Андреевич,

доктор юридических наук, профессор,
Российская академия наук,
главный научный сотрудник центра частного права,
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Кабытов Павел Петрович,

кандидат юридических наук,
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

К вопросу о критериях неразрывной связи объектов инфраструктуры портов

Аннотация. Транспортным законодательством в рамках регулирования отношений, возникающих между организациями водного транспорта, грузоотправителями, грузополучателями, пассажирами и другими физическими и (или) юридическими лицами при осуществлении судоходств проведена правовая идентификация речных и морских портов, определены элементы имущественно-правового статуса портов и расположенного в портах имущества, а также закреплены особенности правового регулирования имущественных отношений, объектом которых выступает имущество, расположенное в порту. К числу таких особенностей относится закрепление специального порядка аренды портового имущества, находящегося в федеральной собственности, лицами, владеющими объектами инфраструктуры порта, «неразрывно связанными» с арендуемым имуществом. В статье на основе системного толкования норм законодательства выявляется содержание категории «неразрывная связь» применительно к объектам инфраструктуры порта. Авторы, исследуя действующее законодательство, приходят к выводу о наличии в нем отдельных противоречий. Также в статье сформулированы рекомендации для органов публичной власти по интерпретации критериев неразрывной связи объектов инфраструктуры портов в рамках правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: объект инфраструктуры порта; неразрывная связь; критерии неразрывной связи; аренда; федеральная собственность.

Sergey An. Sinitsyn,

Doctor of Law, professor,

Russian Academy of Sciences,

chief researcher at the Private Law Center,

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

Pavel P. Kabytov,

Candidate of Law,

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

On the issue of criteria for the unbreakable link among port infrastructure facilities

Abstract. Transport legislation, as part of the regulation of relations arising among water transport organizations, shippers, consignees, passengers, and other individuals and/or legal entities during shipping, has carried out the legal identification of river and seaports, determined the elements of the property and legal status of ports and property located in ports, and fixed the features of the legal regulation of property relations, the object of which is the property located in the port. These features include the establishment of a special procedure for leasing port property that is federally owned by persons who own port infrastructure facilities that are “unbreakably linked” with the leased property. The current paper, based on a systematic interpretation of legal norms, has identified the content of the category “unbreakable link” in relation to port infrastructure facilities. While examining the current legislation, there has been concluded that there are certain contradictions in it. The paper has also formulated recommendations for public authorities on the interpretation of criteria for the unbreakable link of port infrastructure facilities within the framework of law enforcement activities.

Keywords: port infrastructure facility; unbreakable link; criteria for unbreakable link; lease; federal property.

Для конструирования правил поведения субъектов права законодателем наряду со строго определенными понятиями использует различные оценочные категории, которые не конкретизированы и уточняются при применении закона. Наличие таких понятий в праве — объективная необходимость, обеспечивающая гибкость нормативно-правового регулирования сложных явлений объективной действительности, многообразия общественных процессов [1; 3]. Именно благодаря тому, что оценочные понятия являются нечеткими по своей

логической природе, они позволяют охватить обширный круг обстоятельств действительности, который законодатель, как правило, не в состоянии точно очертить (определить) применительно ко всем случаям действия правовой нормы, учет которых в рамках правоприменительной деятельности зачастую просто необходим для успешной реализации целей действия правовых норм [2]. Однако несмотря на объективную необходимость оценочных понятий в праве, их толкование и интерпретация в рамках правоприменительной деятельности вызывают многочисленные споры и разногласия между субъектами права.

Одним из частных примеров применения в праве оценочных понятий является включение в нормы Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее — КВВТ РФ) и Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о морских портах) категории «неразрывной связи» как свойства объектов инфраструктуры портов.

Наличие такого свойства позволяет собственнику объекта инфраструктуры порта арендовать без проведения торгов связанный с ним объект инфраструктуры порта, находящийся в федеральной собственности. В то время как по общему правилу аренда недвижимого имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, осуществляется на конкурентной основе.

Вышеуказанные федеральные законы характеризуются содержательной идентичностью в части определения критериев «неразрывной связи»: «смежный объект недвижимого имущества по своим техническим характеристикам, месту нахождения, назначению неразрывно связан с объектом аренды (порта) и обеспечивает технологический процесс оказания услуг в порту» (ч. 11 ст. 31 Закона о морских портах, п. 3 ст. 53 КВВТ РФ).

Как усматривается из вышеприведенных норм основным условием, необходимым для заключения договора аренды недвижимого имущества без проведения торгов, является обладание им специфическими характеристиками, а именно:

— смежность по отношению к объекту инфраструктуры порта, принадлежащему на праве собственности лицу, которое претендует на заключение договора аренды недвижимого имущества;

— наличие неразрывной связи по техническим характеристикам, месту нахождения, назначению с объектом инфраструктуры порта, принадлежащим на праве собственности лицу, которое претендует на заключение договора аренды недвижимого имущества;

— специальная функциональность: обеспечивает технологический процесс оказания услуг в порту.

Учитывая оценочный характер перечисленных характеристик (смежность, неразрывная связь, специальная функциональность) федеральный законодатель:

— наделил Минтранс России полномочием по установлению критериев неразрывной связи находящегося в государственной собственности и относящегося к недвижимому имуществу объекта порта со смежным объектом порта, относящимся к недвижимому имуществу и принадлежащим лицу на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления (далее — критерии неразрывной связи, неразрывная связь) (абз. 2 п. 3 ст. 53 КВВТ РФ, ч. 13 ст. 31 Закона о морских портах);

— установил специальную процедуру подтверждения наличия неразрывной связи объектов порта, относящихся к недвижимому имуществу (ч. 5 ст. 53 КВВТ РФ, ч. 13 ст. 31 Закона о морских портах).

Минтрансом России в рамках предоставленных полномочий утверждены критерии неразрывной связи объектов инфраструктуры:

— морских портов (приказ Минтранса России от 20 октября 2017 г. № 454 «Об утверждении критериев неразрывной связи находящихся в государственной собственности и относящихся к недвижимому имуществу объектов инфраструктуры морского порта со смежным объектом инфраструктуры морского порта, относящимся к недвижимому имуществу и принадлежащим лицу на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления»);

— портов, расположенных на внутренних водных путях (приказ Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138 «Об утверждении Критериев неразрывной связи находящегося в государственной собственности и относящегося к недвижимому имуществу объекта порта со смежным объектом порта, относящимся к недвижимому имуществу и принадлежащим лицу на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления»);

При анализе соответствующих критериев обращают на себя внимание критерии неразрывной связи, утвержденные приказом от 28 мая 2014 г. № 138:

1) смежный объект порта по своим техническим характеристикам, месту нахождения, назначению неразрывно связан с находящимся в государственной собственности и относящимся к недвижимому имуществу объектом порта;

2) смежный объект порта обеспечивает технологический процесс оказания услуг в порту, что подтверждается технической или проектной документацией на данный объект;

3) смежный объект порта расположен на земельном участке, находящемся во владении и (или) в пользовании у лица, которому принадлежит на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления относящийся к недвижимому имуществу

данный объект порта, с видом разрешенного использования для размещения объектов порта и (или) относящегося к зоне транспортной инфраструктуры, установленной в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Соотнесение приведенных критериев неразрывной связи с нормой абз. 1 п. 3 ст. 53 КВВТ РФ выявляет их частичное противоречие в той части, в которой приказом Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138 расширен перечень характеристик смежного объекта недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), наличие которых позволяет заключить договор аренды находящегося в федеральной собственности и относящегося к недвижимому имуществу объекта порта, без проведения торгов.

В частности, п. 3 ст. 53 КВВТ РФ в отличие от приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138 не предъявляет каких-либо требований к виду разрешенного использования земельного участка, на котором расположен смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), а равно его принадлежности к той или иной территориальной зоне.

Важно отметить, что аналогичный критерий в отношении объектов инфраструктуры морских портов не установлен. В приказе Минтранса России от 20 октября 2017 г. № 454 обоснованно закреплено в качестве критерия местонахождение связанного объекта инфраструктуры порта на смежном или том же земельном участке.

Содержательно критерий неразрывной связи, установленный п. 3 приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, предусматривает, что для признания неразрывной связи смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта) должен быть расположен на земельном участке с видом разрешенного использования для размещения объектов порта и (или) относящемся к зоне транспортной инфраструктуры, установленной в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Составной союз «и (или)», использованный при формулировании нормы п. 3 приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, указывает на возможность как одновременного наличия субъектов (признаков и т.п.), указанных по обе стороны синтаксемы («и»), так и только одного из них («или»).

Таким образом, смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта) соответствует критерию неразрывной связи, установленному п. 3 приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, в одном из приведенных ниже случаев:

— в случае его расположения на земельном участке с видом разрешенного использования для размещения объектов порта;

— в случае его расположения на земельном участке, относящемся к зоне транспортной инфраструктуры, установленной в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Интерпретация нормы п. 3 приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, как предусматривающей, что смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта) должен располагаться на земельном участке с видом разрешенного использования для размещения объектов порта, который при этом одновременно относится к зоне транспортной инфраструктуры, вступает в прямое противоречие с ее содержанием.

Категории «видом разрешенного использования» и «зона транспортной инфраструктуры» являются разнопорядковыми. Зона транспортной инфраструктуры является разновидностью территориальных зон, виды и состав которых установлен ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ).

В соответствии с ч. 7, 8 ст. 35 ГрК РФ в состав зоны транспортной инфраструктуры могут включаться:

— коммунальные зоны — зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;

— производственные зоны — зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;

— иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Зона транспортной инфраструктуры предназначена для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

Приведенные законоположения в своей системной взаимосвязи с нормой ч. 2 ст. 37 ГрК РФ, которой предусмотрено, что виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне, допускают отнесение к зонам транспортной инфраструктуры земельных участков, предусмотренных для размещения коммунальных, производственных, складских и иных объектов, т.е. таких, разрешенный вид использования которых не относится к эксплуатации транспорта.

Установление видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства применительно к каждой территориальной зоне в соответствии с ч. 6 ст. 30 ГрК РФ осуществляется в градостроительном регламенте.

Согласно ст. 37 ГрК РФ различаются следующие виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства: основные; условно разрешенные; вспомогательные, которые допустимы только в дополнение к основным и условно разрешенным для совместного с ними осуществления. Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются по каждой территориальной зоне, и обязательно — основные виды для каждой территориальной зоны, в отношении которой устанавливается градостроительный регламент. Основные и вспомогательные виды выбираются правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства из видов, предусмотренных зонированием территорий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Анализ судебной практики и градостроительных регламентов, содержащихся в правилах землепользования и застройки территории муниципальных образований показывает, что к зонам транспортной инфраструктуры могут относиться земельные участки с разрешенным видом использования (в том числе основным): производственная деятельность, склады, административные здания организаций, обеспечивающих предоставление коммунальных услуг, магазины, общежития [см., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 мая 2021 г. № Ф02-1906/2021 по делу № А69-3535/2019; постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 2 сентября 2021 г. № 10АП-13770/2021 по делу № А41-78186/2020; постановление главы городского округа Котельники Московской области от 23 июня 2021 г. № 529-ПГ «Об утверждении Правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Котельники Московской области»; постановление администрации городского округа Мытищи Московской области от 18 марта 2021 г. № 857 «Об утверждении правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Мытищи Московской области»].

Таким образом, смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), который по своим техническим характеристикам, месту нахождения, назначению неразрывно связан с находящимся в федеральной собственности объектом речного порта, расположен на земельном участке, вид разрешенного использования которого не относится к эксплуатации водного транспорта, но относится к зоне транспортной инфраструктуры, соответствует критериям неразрывной связи, утвержденным приказом Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138.

Более того, даже в случаях, если смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), по своим техническим характеристикам, месту нахождения, назначению неразрывно связан с находящимся в федеральной собственности объектом речного порта,

расположен на земельном участке, который не относится к зоне транспортной инфраструктуры, имеет место соответствие критериям неразрывной связи, утвержденным приказом Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, по следующим причинам.

Во-первых, в связи с имеющимся противоречием между нормой абз. 1 п. 3 ст. 53 КВВТ РФ и нормами приказа Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138 в той части, в которой им расширен перечень характеристик смежного объекта недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), наличие которых позволяет заключить договор аренды, находящегося в федеральной собственности и относящегося к недвижимому имуществу объекта порта, без проведения торгов (требования к характеристикам земельных участков). Разрешение указанного противоречия осуществляется применением норм нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу: КВВТ РФ.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в ряде его решений (Постановление от 6 декабря 2017 г. № 37-П, Определения от 27 сентября 2016 г. № 1782-О, № 1784-О и др.), право граждан оспорить в судебном порядке сам нормативный правовой акт органа публичной власти представляет собой дополнительную возможность защиты прав и свобод с применением судебного механизма, которую граждане и юридические лица, по своему усмотрению осуществляющие принадлежащие им гражданские права (п. 1 ст. 9 ГК РФ), а значит, свободные в выборе способа их защиты (одного или нескольких), могут использовать наряду с такими правовыми средствами, как неприменение судом в конкретном деле нормативного правового акта, противоречащего акту большей юридической силы, а также предъявление в суд исковых требований, основанных на иных формах защиты своих прав.

Во-вторых, установление границ территориальных зон отнесено к компетенции органов местного самоуправления, органов публичной власти субъектов РФ, которые могут не учитывать при их определении наличия между смежными объектами недвижимого имущества (объектами инфраструктуры порта) неразрывной связи по техническим характеристикам, месту нахождения, назначению и обеспечению ими технологического процесса оказания услуг в порту. Российское законодательство вводит комплексное регулирование портовой инфраструктуры, опираясь на критерии функциональной связи и единство ее назначения в циклах использования и функционирования. Это выражается в том, что к объектам речного порта относятся не только сооружения, обустроенные и оборудованные непосредственно для обслуживания пассажиров и судов, но и иные сооружения, необходимые и обеспечивающие взаимодействие различных видов транспорта, операции по погрузке/перегрузке/выдаче/хранению/приемке грузов (ст. 3 КВВТ РФ). Этот подход законодателя позволяет относить к инфраструктуре

порта такие сооружения, как склады и перегрузочные пункты по специфике осуществляемой ими деятельности и наличию транспортной инфраструктуры. Законодатель не устанавливает в качестве определяющего признака, относящего объекты к объектам порта, определенный вид разрешенного использования земельного участка под такими объектами. Объекты относятся к объектам порта исходя из своей функциональной принадлежности и цели использования. То есть неразрывная связь устанавливается непосредственно между объектами транспортной инфраструктуры, а различные виды разрешенного использования земельного участка, расположенного под ними, имеют значение только для определения порядка и формы землепользования. Иное толкование создавало бы необоснованные препятствия для оформления прав на объекты инфраструктуры порта, уже находящейся в неразрывной технологической взаимосвязи, что само по себе является существенным административным барьером осуществления целевой экономической деятельности.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы и рекомендации.

Во-первых, в рамках правоприменительной деятельности органов публичной власти по установлению неразрывной связи между объектами инфраструктуры порта необходимо учитывать наличествующие противоречия в нормативных правовых актах и опираться при разрешении данных противоречий на содержание норм нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, а именно КВВТ РФ.

Во-вторых, в рамках правоприменительной деятельности органов публичной власти необходимо учитывать, что исходя из содержания норм КВВТ РФ смежный объект недвижимого имущества (объект инфраструктуры порта), который по своим техническим характеристикам, месту нахождения, назначению неразрывно связан с находящимся в федеральной собственности объектом речного порта, расположенный на земельном участке, вид разрешенного использования которого не относится к эксплуатации водного транспорта, соответствует критериям неразрывной связи, утвержденным приказом Минтранса России от 28 мая 2014 г. № 138, в том числе в условиях отнесения такого земельного участка к иным территориальным зонам, установленным в соответствии с градостроительным законодательством (а не только к зоне транспортной инфраструктуры). Принадлежность к объектам порта определяется их функциональным назначением, а не видом разрешенного использования земельного участка или принадлежностью к определенной территориальной зоне.

В-третьих, целесообразна проработка вопроса приведения положений подзаконного нормативного правового акта в соответствие с законодательным актом, имеющим большую юридическую силу

Литература

1. Алексеев, С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — Москва : Норма, 1999.
2. Беляева, О. М. Оценочные понятия и категории в российском праве / О. М. Беляева // Актуальные проблемы экономики и права. — 2013. — № 1. — С. 203—207.
3. Брайнин, Я. М. Уголовный закон и его применение / Я. М. Брайнин. — Москва : Юрид. лит., 1967.

References

1. Alekseyev, S. S. Pravo: azbuka — teoriya — filosofiya: opyt kompleksnogo issledovaniya [Law: ABC - theory - philosophy: experience of complex research] / S. S. Alekseyev. — Moskva : Norma, 1999.
2. Belyayeva, O. M. Otsenochnyye ponyatiya i kategorii v rossiyskom prave [Valuation concepts and categories in Russian law] / O. M. Belyayeva // Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava. — 2013. — № 1. — S. 203—207.
3. Braynin, YA. M. Ugolovnyy zakon i yego primeneniye [Criminal law and its application] / YA. M. Braynin. — Moskva : Yurid. lit., 1967.