

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.41

В. В. Никишин

ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ ЗЕМЛИ И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНА И ТРУДНОСТИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ (часть вторая)

Сложности, связанные с идентификацией земли и других природных ресурсов, появляются в процессе возникновения и реализации права природопользования, осуществляемого на различных титулах. В статье анализируется природная и «территориальная» взаимосвязь объектов права природопользования, выявляются особенности процесса их индивидуализации.

Автор полагает, что продолжающийся процесс сокращения числа объектов права природопользования, относимых к недвижимому имуществу, сопровождается утратой ими идентификационных свойств. Нарастает количество принимаемых правовых актов, допускающих пользование природными ресурсами без надлежащей их индивидуализации. Создаются противоречивые конструкции правовых режимов природопользования, когда в отсутствие необходимых единообразных механизмов правового регулирования законодатель вынужден переходить к неудобным для правореализации положениям, допускающим использование территориально взаимосвязанных, но не индивидуализированных должным образом природных ресурсов. Библиогр. 4 назв.

Ключевые слова: правовой режим, территория, идентификационные свойства, земельный участок, участок недр, водный объект, лесной участок, участок континентального шельфа.

V. V. Nikishin

INDIVIDUALIZATION OF LAND AND OTHER NATURAL RESOURCES: ISSUES OF LEGISLATION AND DIFFICULTIES OF ENFORCEMENT (PART TWO)

The difficulties associated with the identification of land and other natural resources appear in the process of the origin and realization of environmental management law, being exercised under various titles. In this article the natural and “territorial” relationship of objects of environmental management rights is analyzed, likewise the features of the process of their individualization are identified.

The author believes that the ongoing process of reduction of objects of environmental management law related to real estate is accompanied by a loss of their identifying characteristics. The number of adopted legal acts that allow the use of natural resources without their proper individualization is constantly growing. The contradictory legal regimes of environmental management are created when due to the lack of necessary uniform mechanisms of legal regulation, the legislator for realization of

Никишин Владислав Васильевич — доктор юридических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; v.v.nikishin@mail.ru

Nikishin Vladislav V. — Doctor of Juridical Sciences, Professor, Saint Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; v.v.nikishin@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

rights is forced to exercise uncomfortable provisions which allow the use of territorially interrelated but not properly individualized natural resources. Refs 4.

Keywords: legal regime, territory, identity characteristics, land plot, subsoil plot, water body, wood plot, continental shelf plot.

Природные ресурсы законодателем понимаются весьма широко: как компоненты природной среды — земля и другие подобные компоненты, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; как природные объекты — естественные экологические системы, природные ландшафты и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства; как природно-антропогенные объекты — природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объекты, созданные человеком, обладающие свойствами природного объекта и имеющие рекреационное и защитное значение (ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»)¹.

Сложности, связанные с идентификацией земли и других природных ресурсов, появляются в процессе возникновения и реализации права природопользования, осуществляемого и на иных, кроме права собственности, титульных правах. Как уже говорилось, в этом процессе следует учитывать не только природную, но и «территориальную» взаимосвязь объектов права природопользования.

Примером могут служить нормы Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, в соответствии с земельным, лесным, водным законодательством, законодательством Российской Федерации о недрах с 1 января 2016 г. в аренду без проведения торгов частному партнеру предоставляются земельный участок, лесной участок, водный объект или часть водного объекта, участок недр, необходимые для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, соглашением о муниципально-частном партнерстве. Договор аренды земельного участка должен быть заключен с частным партнером не позднее чем через пятнадцать дней со дня подписания соглашения, если такой земельный участок образован и иные сроки не установлены конкурсной документацией, или не позднее чем через шестьдесят дней, если такой земельный участок предстоит образовать и иные сроки не установлены конкурсной документацией².

Схожие положения содержит и российское законодательство о недрах. Земельные участки, в том числе лесные участки, водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством и Законом Российской Федерации «О недрах». Допускается изъятие для государственных или муниципальных

¹ Здесь и далее все ссылки на законодательство приводятся по СПС «КонсультантПлюс»: http://www.consultant.ru/?utm_source=sps (дата обращения: 05.12.2015 г.).

² Статья 33 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

нужд земельных участков, в том числе лесных участков, у граждан и юридических лиц, если такие участки необходимы для ведения работ, связанных с пользованием недрами³.

Земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с недропользованием, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов)⁴.

Заметим, что ранее недропользователь, соблюдая предписанную ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации процедуру, после предварительного согласования места размещения объекта обеспечивал формирование земельного участка (кадастровые работы и кадастровый учет участка) и обращался в уполномоченный орган за решением о его предоставлении, что приводило к ситуациям, когда «земельный участок уже сформирован, но не закреплен за недропользователем и его предоставление должно производиться в конкурсном или аукционном порядке» [1, с. 52].

Важен и тот факт, что земельный участок, необходимый для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода⁵ и (или) горного отвода⁶, утверждения проекта проведения указанных работ. При этом суды и ранее ссылались на особый порядок предоставления земельных участков в целях ведения работ, связанных с пользованием недрами⁷, наличие же лицензии на право пользования недрами при отсутствии в установленном порядке оформленного права пользования земельным участком не признавалось доказательством наличия права в отношении такого участка⁸.

Утверждается, что при предоставлении лицензии на пользование недрами устанавливаются предварительные границы горного отвода. Такие границы указываются в географической системе координат, а уточненные границы горного отвода указываются в условной системе прямоугольных координат [2, коммент. к ст. 2]. Лицензия же и ее неотъемлемые составные части должны содержать указание

³ Статья 25.1 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 13.07.2015) «О недрах».

⁴ Образование земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, осуществляется на основе документов, предусмотренных законодательством о государственном кадастре недвижимости и законодательством Российской Федерации о недрах.

⁵ Участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых), придается статус геологического отвода.

⁶ В соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода — геометризованного блока недр.

⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 марта 2015 г. по делу № А27-1045/2014; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 сентября 2013 г. по делу № А63-17324/2012. Здесь и далее ссылки на решения арбитражных судов приводятся по сайту: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения: 05.12.2015 г.).

⁸ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 4 марта 2014 г. по делу № А32-2738/2013.

как границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованием недрами, так и границ участка недр, предоставляемого в пользование. Порядок установления и изменения границ участков недр, предоставленных в пользование, порядок подготовки и оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, устанавливаются Правительством Российской Федерации⁹.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка: необходимого для проведения работ, связанных с пользованием недрами, — недропользователю; необходимого для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства — лицу, с которым заключено охотхозяйственное соглашение; для осуществления деятельности, предусмотренной решением о предоставлении биологических ресурсов в пользование, договором о предоставлении рыбопромыслового участка или договором пользования водными биологическими ресурсами — лицу, обладающему правом на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на основании указанных решений или договоров.

В решении о предоставлении водных биоресурсов в пользование содержатся сведения о лице, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, о виде рыболовства, сроке и условиях использования водных биоресурсов и другие сведения. В договоре же о предоставлении рыбопромыслового участка, договоре пользования водными биоресурсами указываются его стороны, предмет договора, срок его действия, вид рыболовства и иные условия¹⁰.

Физические и юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены гл. 3 Водного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает предоставление водных объектов в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. Подземные воды, имеющиеся в границах земельного участка, используются собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами для личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд, в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации¹¹.

К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, если иное не установлено Водным кодексом Российской Федерации и не противоречит существу договора водопользования. Договор водопользования, как и решение о предоставлении водного объекта, должен содержать в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование. Кроме того, к договору водопользования и решению о предоставлении водного объекта в пользование прилагаются материалы в графической форме (схемы размещения

⁹ Постановление Правительства РФ от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование».

¹⁰ Статьи 33.2–33.4 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹¹ Статья 19 Закона РФ «О недрах».

гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте, а также зон с особыми условиями их использования) и пояснительная записка к ним. Показательно, что судами при наличии противоречий в графических материалах размещения участка акватории признается, что договор водопользования не содержит определенных и однозначных сведений о месте положения передаваемого в пользование водного объекта¹².

Решение о предоставлении водного объекта в пользование в целях сброса сточных, в том числе дренажных, вод дополнительно должно содержать указание места сброса сточных, в том числе дренажных, вод¹³.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков. Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование — юридическим лицам, в аренду, безвозмездное пользование — гражданам¹⁴. На основании договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется заготовка древесины для собственных нужд гражданами, а в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, для обеспечения государственных или муниципальных нужд¹⁵.

В аренду предоставляются лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, за исключением случаев, предусматривающих иной порядок их предоставления (когда выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений, строительство объектов капитального строительства). При аренде лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, объектом аренды могут быть только лесные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Государственным же кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в Государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определен-

¹² См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 июля 2015 г. по делу № А13-8161/2013.

¹³ Письмо Росводресурсов от 24 сентября 2009 г. № СН-02-23/3920 «Об оформлении решений о предоставлении водных объектов в пользование».

¹⁴ На основании договоров аренды лесного участка граждане и юридические лица осуществляют заготовку древесины, живицы, переработку древесины и иных лесных ресурсов; использование лесов для ведения сельского хозяйства; заготовку и сбор недревесных лесных ресурсов. В постоянное (бессрочное) пользование могут предоставляться лесные участки, находящиеся в государственной собственности, для осуществления заготовки древесины — федеральным государственным учреждениям; осуществления научной-исследовательской деятельности, образовательной деятельности, рекреационной деятельности — государственным учреждениям, муниципальным учреждениям. Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование для осуществления религиозной деятельности — религиозным организациям, в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности для собственных нужд — гражданам.

¹⁵ В договоре купли-продажи лесных насаждений указываются местоположение лесных насаждений (лесной квартал и (или) лесотаксационный выдел) и объем подлежащей заготовке древесины.

ной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных сведений о недвижимом имуществе¹⁶.

Для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях размещения объектов охотничьей инфраструктуры и (или) в целях, не связанных с их размещением¹⁷. Расположенные в границах охотничьих угодий, не предоставленные физическим лицам, юридическим лицам и находящиеся в государственной собственности земельные участки и лесные участки (если предоставление таких земельных участков и лесных участков осуществляется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации) предоставляются в аренду для вышеуказанных целей юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственных соглашений. Суды полагают, что по смыслу ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» площадь предоставляемого в аренду земельного участка может быть меньше площади охотничьих угодий, но достаточной для осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства¹⁸.

Охотхозяйственное соглашение содержит в том числе сведения о местоположении, границах и площади охотничьего угодья, о расположенных в его границах и предоставляемых в аренду земельных и лесных участках¹⁹. Описание же границ охотничьих угодий без использования навигационных приборов возможно только по четко видимым на местности и долго сохраняющимся ориентирам: береговым линиям или фарватерам внутренних постоянных и внешних водоемов, действующим железнодорожным путям, автомобильным дорогам с твердым покрытием или дорогам, имеющим дорожные кюветы, горным хребтам и вершинам, действующим высоковольтным линиям электропередач. Все ориентиры, используемые при описании границ охотничьих угодий, должны быть указаны на схеме (карте), являющейся неотъемлемой частью описания²⁰.

Предполагается, что изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, внесенные законом № 171-ФЗ, решили проблему «двойных торгов» при заключении охотхозяйственного соглашения: лицо, получившее право на осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании соответствующего соглашения, имеет право на предоставление земельного участка в аренду без торгов [3]. Однако определение правового режима использования таких территорий,

¹⁶ Статья 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2015).

¹⁷ Напомним, что лесным участком является земельный участок, который расположен в границах лесничества, лесопарков и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и Лесного кодекса Российской Федерации.

¹⁸ См.: Решение Арбитражного суда Амурской области от 28 сентября 2015 г. по делу № А04-9458/2014.

¹⁹ Статья 27 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 14.10.2014, с изм. от 25.06.2015) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015).

²⁰ См.: Приказ Минприроды РФ от 06.08.2010 № 306 «Об утверждении требований к описанию границ охотничьих угодий» (зарегистрирован в Минюсте РФ 07.09.2010 № 18373).

учитывая «территориальную» взаимосвязь различных объектов права природопользования, остается предметом судебных споров²¹.

Не менее показательны и новые правила индивидуализации земли и других природных ресурсов при установлении сервитута.

Соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается в случае размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка, проведения изыскательских работ, ведения работ, связанных с использованием недрами.

Если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду или безвозмездное пользование на срок более чем один год, соглашение об установлении сервитута заключают землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка. Заметим, что при этом согласие в письменной форме уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется, если ст. 39.24 Земельного кодекса Российской Федерации или договором аренды либо договором безвозмездного пользования не предусмотрено иное.

В случае же заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок до трех лет допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части такого земельного участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута. Граница действия сервитута определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории.

Для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности для собственных нужд сервитут устанавливается в случаях, определенных Земельным кодексом Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации.

Особенности имеет процесс индивидуализации природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации.

Закон Российской Федерации «О недрах» действует не только на территории Российской Федерации. Он регулирует отношения недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права²². Заметим, что государственной собственностью являются недра в границах территории Российской Федерации (включая подземное пространство и содержащиеся

²¹ См.: Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 января 2015 г. по делу № А52-1199/2014.

²² См.: Постановление Правительства РФ от 01.07.2013 № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр».

в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы). Разграничения же государственной собственности на недра на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) не предусматривается. Выделение участков недр федерального и местного значения не означает разграничения государственной собственности на недра. Собственность на недра в границах территории Российской Федерации остается единой — неразграниченной, несмотря на выделение отдельных участков, которое возможно и при формировании федерального фонда резервных участков недр.

Участки континентального шельфа, к которым относятся участки недр континентального шельфа, предоставляются для: регионального геологического изучения; геологического изучения; геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов; осуществления иных видов пользования недрами, предусмотренных Законом Российской Федерации «О недрах»²³. Предоставление в пользование таких участков осуществляется без проведения аукционов.

Согласно ст. 4, 67 Конституции Российской Федерации, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Следует помнить, что континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. В отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация обладает суверенными и исключительными правами, осуществляет юрисдикцию на этих территориях в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права²⁴. Осуществляемые Российской Федерацией на континентальном шельфе суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов и водных биоресурсов являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные ресурсы или водные биоресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации. Тем самым индивидуализация и предоставление пользователям недр участков континентального шельфа происходит, в отличие от предоставления участков недр в границах территории Российской Федерации, в порядке реализации суверенных прав, но не прав собственности. Иная позиция высказана в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов

²³ Участки недр континентального шельфа представляют собой геометризованные блоки, параметры которых указываются в лицензии на пользование недрами, в том числе площадь морского дна с координатами ее границ и глубины недр.

²⁴ Статья 5 Федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; ст. 5 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», где к числу объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности и составляющих основу национального богатства страны, отнесены ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации.

Еще до принятия Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ Лесной кодекс Российской Федерации содержал нормы, допускающие осуществление пользования природными ресурсами на лесных территориях без предоставления лесных участков. Без предоставления лесных участков в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений²⁵.

Без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации осуществляется и использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях (ст. 36 Лесного кодекса РФ).

На основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 Лесного кодекса Российской Федерации, допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений, строительство объектов капитального строительства. Суды обоснованно полагают, что выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка допускается только в исключительных случаях, когда пользователь недр обязан получить разрешение уполномоченного органа на проведение соответствующих работ²⁶.

Без предоставления лесных участков осуществляется использование лесов для проведения выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых (ст. 43 Лесного кодекса РФ) и для эксплуатации линейных объектов, в том числе в охранных зонах линейных объектов (ст. 45 Лесного кодекса РФ). Законодательством в этом случае не предусмотрено как предоставление в пользование лесных участков, так и выдача специальных разрешений²⁷.

Перечисленные случаи, допускающие осуществление пользования природными ресурсами без предоставления лесных участков, отнюдь не являются «образцами» неконфликтного правового регулирования. Соответствующие правовые положения во многом оказались для природопользователей непонятными. Так, если заготовка елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников

²⁵ Статья 32 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015).

²⁶ См.: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 25 марта 2013 г. по делу № А51-30313/2012.

²⁷ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2013 г. по делу № А26-2705/2013.

осуществляется на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, выполнение работ по геологическому изучению недр — на основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления, то проведение выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов возможно без специальных разрешений. При этом лишь первый случай законом признан как исключительный, а именно: факт существования угрозы безопасности жизни и здоровью граждан сохранением аварийных лесных насаждений, по мнению судов, наделяет лесопользователя правом на их вырубку без предоставления лесного участка на основании ч. 4 ст. 45 Лесного кодекса Российской Федерации²⁸. Для выполнения же работ по геологическому изучению недр недропользователь должен подать письменное заявление, где в том числе указываются местоположение и площадь земель лесного фонда, необходимых для выполнения планируемых работ²⁹, требовать от заявителя предоставления сведений и документов, которые находятся в распоряжении уполномоченных органов и организаций запрещается, поскольку получение таких сведений и документов осуществляется в рамках межведомственного взаимодействия³⁰.

Несмотря на проведение выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов без специальных разрешений, юридические и физические лица, использующие леса для строительства, реконструкции, эксплуатации таких объектов, направляют в орган государственной власти, орган местного самоуправления в пределах их полномочий, в том числе сведения о местонахождении лесного участка в соответствии с материалами лесоустройства (выдел, квартал) (для объектов электросетевого хозяйства также указывается диспетчерское наименование объекта и проектный номинальный класс напряжения)³¹. Ширина просеки для линий электропередачи определяется в соответствии с требованиями и размерами охранных зон воздушных линий электропередачи³².

С принятием Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ законодатель дополнил перечень случаев, когда использование не только земельных участков, но и земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков

²⁸ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 февраля 2014 г. по делу № А26-5419/2013.

²⁹ См.: Приказ Рослесхоза от 27.12.2010 № 515 (ред. от 26.06.2012) «Об утверждении Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых» (зарегистрирован в Минюсте России 10.05.2011 № 20704).

³⁰ См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 октября 2014 г. по делу № А65-7846/2014.

³¹ См.: Приказ Рослесхоза от 10.06.2011 № 223 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов» (зарегистрирован в Минюсте РФ 03.08.2011 № 21533).

³² См.: Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 (ред. от 26.08.2013) «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

и установления сервитута: осуществление геологического изучения недр³³ (разрешение выдается на срок действия соответствующей лицензии); осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда (без ограничения срока). В требуемом разрешении на использование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указываются лишь координаты характерных точек границ территории. Действие такого разрешения прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу³⁴. Досрочного отзыва разрешения на использование земель или земельного участка не предусматривается.

Заметим, что ст. 43 Лесного кодекса Российской Федерации допускает выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, ст. 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации — осуществление геологического изучения недр без предоставления земельных участков и установления сервитута³⁵. Если в первом случае недропользователь должен подать письменное заявление, в котором указываются местоположение и площадь земель лесного фонда, необходимых для выполнения планируемых работ, то во втором к заявлению о выдаче разрешения прилагается схема границ предполагаемых к использованию земель или части земельного участка на кадастровом плане территории с указанием координат характерных точек границ территории, в случае если планируется использовать земли или часть земельного участка (с использованием системы координат, применяемой при ведении Государственного кадастра недвижимости).

Вряд ли эти и подобные другие «разногласия» могут способствовать эффективному правовому регулированию. Цели законодателя «снизить издержки при оформлении прав на земельные участки», увеличить «доход от использования земельных участков путем вовлечения их в гражданский оборот», по всей видимости, оказались не согласованными с желанием сделать «максимально прозрачным и понятным» порядок образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности [4].

Очевидна тенденция к сокращению количества объектов права природопользования, относимых к недвижимому имуществу: из перечня недвижимых вещей (ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации) были исключены обособленные водные объекты, а затем и леса, многолетние насаждения. Этот продолжающийся процесс сопровождается утратой идентификационных свойств земли и других природных ресурсов, нарастают проблемы, связанные с разграничением государственной собственности на них и индивидуализацией таких объектов.

³³ Региональное геологическое изучение (работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр) и геологическое изучение представляют собой разные виды пользования недрами.

³⁴ Следует предположить, что к таким субъектам относятся соответственно граждане и юридические лица, использующие земли или земельные участки без предоставления земельных участков и установления сервитута.

³⁵ Статья 25.1 Закона Российской Федерации «О недрах», как и статья 7 Лесного кодекса Российской Федерации, относит лесные участки к земельным участкам.

В отсутствие необходимых единообразных механизмов правового регулирования законодатель вынужден от формулы «отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими» переходить к еще более размытым и крайне неудобным для правореализации положениям, допускающим использование территориально взаимосвязанных, но не индивидуализированных природных ресурсов — без предоставления земельных и лесных участков, установления сервитутов и довольствуясь указанием на координаты «характерных точек границ территории».

Литература

1. Гончаров П. П. Некоторые проблемы предоставления недропользователям земельных участков для строительства объектов, связанных с использованием недрами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 50–60.
2. Леонтьев И. А. Комментарий к Закону РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.12.2015).
3. Калинин А. Е., Некрестьянов Д. Отдельные вопросы управления публичным имуществом // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 1. СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.12.2015).
4. Информация Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ “О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”». URL: <http://economy.gov.ru/> (дата обращения: 05.12.2015).

Для цитирования: Никишин В. В. Индивидуализация земли и других природных ресурсов: проблемы закона и трудности правоприменения (часть вторая) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 2. С. 73–84. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.207

References

1. Goncharov P. P. Nekotorye problemy predostavleniia nedropol'zovateliam zemel'nykh uchastkov dlia stroitel'stva ob'ektov, svyazannykh s pol'zovaniem nedrami [Some problems of land plots provision to subsoil users for construction of facilities related to subsoil use]. *Imushchestvennyye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 2012, no. 1, pp. 50–60. (In Russian)
2. Leont'ev I. A. Kommentarii k Zakonu RF ot 21.02.1992 g. № 2395-1 «O nedrakh» [Commentary to the Russian Federation Law No. 2395–1 “On underground resources” dated 21 February 1992]. *System GARANT*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed: 05.12.2015). (In Russian)
3. Kalinkin A. E., Nekrest'ianov D. Otdel'nye voprosy upravleniia publicnym imushchestvom [Selected issues of public property management]. *Imushchestvennyye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 2015, no. 1. System GARANT. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed: 05.12.2015). (In Russian)
4. Informatsiia Minekonomrazvitiia Rossii «Otvety na chasto zadavaemye voprosy po realizatsii polozhenii Federal'nogo zakona ot 23 iunია 2014 g. № 171-FZ «O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii». [Information of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation “Answers on frequently asked questions related to the implementation of the Federal Law No. 171-FZ “On the Introduction of Amendments to Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation”]. Available at: <http://economy.gov.ru/> (accessed: 05.12.2015). (In Russian)

For citation: Nikishin V. V. Individualization of land and other natural resources: issues of legislation and difficulties of enforcement (part two). *Vestnik of Saint Petersburg University. Ser. 14. Law*, 2016, issue 2, pp. 73–84. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.207

Статья поступила в редакцию 30 декабря 2015 г.;
рекомендована к печати 20 мая 2016 г.