

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.41

В. В. Никишин

ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ ЗЕМЛИ И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНА И ТРУДНОСТИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)

Сущностные публично-правовые характеристики земли и других природных ресурсов позволяют российскому законодателю признать их особым публичным благом, требующим соответствующих правовых режимов его использования. При этом закон допускает различные подходы к процедуре индивидуализации земли. Автор статьи анализирует имеющиеся расхождения между гражданским, земельным, иным природоресурсным законодательством, которые носят доктринальный характер и способны создать противоречивые правовые режимы использования природных ресурсов. Исследуются проблемы, связанные с разграничением государственной собственности на землю и индивидуализацией таких объектов права природопользования, установлением правового режима осуществления владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, не обладающими идентификационными свойствами вещи как объекта гражданских прав. Признается, что объектами права природопользования являются не только земля (как природный объект и природный ресурс), земельные участки, части земельных участков, но и земли (используемые и неиспользуемые) как особое публичное благо и одновременно как объект права государственной и муниципальной собственности. Библиогр. 4 назв.

Ключевые слова: публичное благо, природный ресурс, право природопользования, правовой режим, идентификационные свойства, объект права собственности.

V. V. Nikishin

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

Essential public characteristics of land and other natural resources allow Russian legislators to consider them a special public weal which needs proper legal regimes of use. Meanwhile the legislation provides different approaches to the process of land individualization. The author analyzes existing doctrinal differences between civil, land and other legislation concerning the natural resources regulation, which are capable of creating contradictory legal regimes of natural resources use. The article studies issues concerning the differentiation of state land ownership and the individualization of its objects, determining the legal regime of possession, use and disposal of land resources which do not have identification characteristics of the object as an object of civil rights. It is acknowledged that the

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 Legal Sciences, Professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; v.v.nikishin@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

objects of the right of using natural resources are not only the land (as a natural object and natural resource), land plot, part of land plots, but also the lands (used and unused) as a special public weal and at the same time as the object of state and municipal property. Refs 4.

Keywords: public weal, natural resource, right of using natural resources, legal regime, identification characteristics, object of property title.

К основным принципам земельного законодательства относится учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, означающий, что регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как: *охраняемом природном объекте; используемом* (в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ) *природном ресурсе, недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю* (ст. 1 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.))¹.

Заметим, что Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) называет природным ресурсом лишь используемые земли. В свою очередь, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об охране окружающей среды»² понимает под природными ресурсами компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые *используются или могут быть использованы* при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность (ст. 1). Недвижимым же имуществом и объектом права собственности и иных прав могут являться в том числе неиспользуемые земли.

Все перечисленные системные качества в своей совокупности характеризуют землю как *объект права природопользования*, однако именно свойства природного ресурса в этой части являются определяющими. Сущностные же публично-правовые характеристики земли и других природных ресурсов не только позволяют российскому законодателю признать их *особым публичным благом*, но и требуют конструирования соответствующих правовых режимов их использования и охраны³.

На первый взгляд, объектами права природопользования выступают индивидуально-определенные природные и природно-антропогенные объекты, обладающие свойствами природного ресурса и вовлеченные в процесс использования; сами же природные ресурсы в силу отсутствия у них индивидуально-определенных признаков объектами права природопользования являться не могут [1; 2]. Действительно, в подобном смысле земля и другие природные ресурсы вряд ли способны подлежать индивидуализации иначе как с помощью территориальных (пространственных), естественно-географических и иных обобщенных признаков и, казалось бы, не могут быть объектом права собственности и иных прав, выступать в роли объектов права природопользования. Тем не менее сегодня закон допускает не только различные подходы к процедуре индивидуализации земли, но

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

и весьма противоречивые конструкции определения правового режима ее последующего использования и охраны, применяя в разных контекстах термины «земля», «земли», «земельный участок», «почвы».

Земля как природный ресурс конституционно признана объектом права природопользования и права собственности. Статьи 9, 36 Конституции РФ установили: земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Часть 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ⁴ (далее — ГК РФ) предусмотрела, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью — установлена «презумпция государственной собственности» на природные ресурсы.

Разграничение же государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с ЗК РФ и федеральными законами. Статьи 17, 18 ЗК РФ установили, что в федеральной собственности и в собственности субъектов РФ находятся *земельные участки*, признанные таковыми федеральными законами. При этом предусмотрена возможность безвозмездной передачи в собственность муниципальных образований *земель*, находящихся в собственности субъектов РФ, в том числе за пределами границ муниципальных образований⁵.

Статья 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относит земельные участки и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно⁶. Показательно, что земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю определяется как недвижимая вещь, которая представляет собой *часть земной поверхности* и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве *индивидуально определенной вещи*. О. И. Крассов справедливо полагает, что земельные правоотношения появляются тогда, когда в праве не только закрепляется определенный порядок использования и охраны земель, устанавливается их правовой режим, но и обособляется или индивидуализируется «часть земель». Под индивидуализацией же земельного участка понимается выявление таких особых его характеристик, с помощью которых можно однозначно отличить данный участок от других [3, с. 20, 28, 108, 114].

Однако, как видим, эти положения не исключают признания законодателем объектами гражданских прав не только земельных участков — объектов права собственности и иных прав на землю, но и земель как природного ресурса. Так, ст. 126 ГК РФ допускает обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы,

⁴ Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31 января 2016 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ В то же время в числе участников земельных отношений названы: собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы, обладатели сервитута — лица, осуществляющие свои полномочия в отношении земельных участков.

⁶ Характерно, что, определяя правовой режим движимых вещей, от которых собственник отказался, ст. 226 ГК РФ называет *земельный участок* и *водный объект* самостоятельными объектами, находящимися в собственности, владении или пользовании.

ст. 129 определяет их оборотоспособность как объектов гражданских прав, ст. 209 называет известную триаду правомочий собственника земли и других природных ресурсов (владение, пользование, распоряжение).

До разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется Правительством РФ при переводе: земель или земельных участков, необходимых для федеральных нужд; земель или земельных участков в составе таких земель для установления или изменения черты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Отметим, что акт о переводе земель в числе необходимых сведений должен содержать *границы и описание местоположения земель* (ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 20 апреля 2015 г.) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»)⁷. В иных случаях перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую возможен органами исполнительной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Примечательно и то, что согласно ст. 261 ГК РФ, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка *поверхностный (почвенный) слой и водные объекты*, находящиеся на нем *растения*. Кроме того, собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц. Так, собственники земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 м³ в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ст. 19 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 13 июля 2015 г.) «О недрах»)⁸. Однако, как уже говорилось, земельный участок определяется в качестве недвижимой вещи в виде части земной поверхности.

Имеющиеся расхождения между гражданским, земельным, природоресурсным законодательством, имея отнюдь не терминологический, а доктринальный характер, способны создать не только «параллельные», но и порой противоречивые, «коллизсионные» правовые режимы использования земли и других природных ресурсов. В связи с этим возникают проблемы, связанные как с разграничением государственной собственности на землю и индивидуализацией таких объектов

⁷ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

права природопользования, так и с установлением правового режима осуществления владения, пользования и распоряжения «неразграниченными по уровням собственности» земельными ресурсами, не обладающими идентификационными свойствами вещи как объекта гражданских прав.

Эти сложности проявляются в процессе возникновения права природопользования, осуществляемого на различных титульных правах, реализации обязанности нести «бремя содержания имущества» — земли и других природных ресурсов, риска их «случайной гибели или случайного повреждения». Так, ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О содействии развитию жилищного строительства»⁹ предусмотрен порядок подготовки предложений об использовании земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для жилищного строительства, для размещения объектов, предназначенных для производства строительных материалов, изделий, конструкций для целей жилищного строительства, создания промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов и иного развития территорий. Статья 62.1 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 г.) «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹⁰ предусматривает в качестве предмета залога по договору об ипотеке земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры. Более того, предполагается организация и проведение публичных торгов по продаже указанных земельных участков.

При разрешении конфликта интересов государства — собственника земли и лица, использующего земельный участок на законном основании, был и остается важным вопрос об основаниях и моменте возникновения права собственности Российской Федерации на земельные участки, предоставленные в порядке разграничения государственной собственности на землю по правилам, установленным ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (ред. от 8 июня 2015 г.) «О введении в действие Земельного кодекса РФ»¹¹. Ранее согласно п. 10 ст. 3 этого Закона распоряжение земельными участками, указанными в ст. 3.1, осуществлялось после государственной регистрации права собственности на них, если данным Федеральным законом или другим федеральным законом не было предусмотрено иное. При этом отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не являлось препятствием для осуществления распоряжения ими¹². С 1 марта 2015 г.

⁹ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

¹¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

¹² Отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка, находящегося в федеральной собственности, который предлагается безвозмездно передать в муниципальную собственность или в собственность субъекта РФ, не является основанием для принятия решения об отказе в передаче земельного участка. Земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, если на него не зарегистрировано право государственной

ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» (в ред. Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»)¹³ предусматривает те же правила.

Таким образом, ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» не связывает момент возникновения права собственности Российской Федерации на указанные в ней земельные участки с датой государственной регистрации права. Право собственности Российской Федерации на указанные земельные участки возникло *в силу прямого указания закона* — с даты вступления в силу Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса РФ”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹⁴, т. е. с 1 июля 2006 г., и продолжает осуществляться после 1 марта 2015 г.¹⁵

С момента введения в действие ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» земельные участки, *занятые* зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации, и *предоставленные* органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти, признаются находящимися в федеральной собственности, что нашло подтверждение в судебной практике¹⁶.

В силу же положений п. 5 ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» изданные Правительством РФ до 1 июля 2006 г. акты об утверждении *перечней земельных участков*, на которые у Российской Федерации возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, являются основанием для государственной регистрации права собственности Российской Федерации на такие земельные участки (ст. 17 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»)¹⁷. Возникновение права собственности Российской Федерации на земельные участки, предоставляемые после 1 июля 2006 г., осуществляется по правилам ст. 25 ЗК РФ, которая определила, что право собственности Российской Федерации на такие земельные участки возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством,

или муниципальной собственности, за исключением случаев, если такой участок образован из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена (п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ).

¹³ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 1). Ст. 1782.

¹⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2012 г. № Ф08-1227/12 по делу № А61-2850/2010. — Здесь и далее ссылки на решения арбитражных судов приводятся по сайту: Федеральные арбитражные суды РФ. <http://www.arbitr.ru> (дата обращения: 05.12.2015).

¹⁶ См., напр.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 июля 2012 г. № 11АП-6155/12.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

федеральными законами, и подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Кроме того, ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» не связывает момент возникновения права собственности Российской Федерации на указанные в ней земельные участки как с видом права, на котором предоставлен юридическому лицу земельный участок (вещное или обязательственное), так и с целями использования земельного участка. Изменения, внесенные Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ, коснулись лишь права безвозмездного срочного пользования (заменено на право безвозмездного пользования)¹⁸.

Справедливости ради отметим, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, с 1 марта 2015 г. предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно: органам государственной власти и органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным); казенным предприятиям; центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий. Не допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанным лицам на других правах, кроме права постоянного (бессрочного) пользования, если иное не предусмотрено ст. 39.10 и 39.20 ЗК РФ¹⁹.

С принятием Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ проблемы, связанные с индивидуализацией земли, обострились. И несмотря на утверждения о том, что «законом усовершенствован порядок образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, делая его максимально прозрачным и понятным» [4], вопросов по реализации его положений становится все больше.

Так, с 1 марта 2015 г. допускается перераспределение *земель и/или земельных участков*, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой в случае, когда земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и между которым и землями осуществляется перераспределение, не предоставлен гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления и не обременен правами третьих лиц, за исключением сервитута²⁰.

¹⁸ Речь идет о правах на земельные участки, находящиеся у государственных академий наук, организаций, ими созданных и/или им подведомственных.

¹⁹ Статья 39.10 ЗК РФ допускает заключение договора безвозмездного пользования земельным участком с гражданином и юридическим лицом, содержит перечень лиц, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в *безвозмездное пользование с указанием срока*. Статья же 39.20 ЗК РФ предусматривает возможность предоставления юридическому лицу земельного участка в *постоянное (бессрочное) пользование*.

²⁰ Соглашение о перераспределении *земель и/или земельных участков*, находящихся в государственной или муниципальной собственности, должно содержать *обязательство сторон по обеспечению образования земельных участков*, включая распределение бремени расходов, связанных с выполнением кадастровых работ по образованию земельных участков, а также информацию о правах, возникающих на образуемые земельные участки.

Игнорирование отличий между землями и земельными участками приводит к подмене правовых понятий и, как следствие, к трудностям правоприменения. Так, гл. VII ЗК РФ «Прекращение и ограничение прав на землю», как и введенная Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ ст. 11.7 ЗК РФ с наименованием «Перераспределение земельных участков», содержат правила, применяемые как к земельным участкам, так и к землям²¹.

Характерно, что ст. 39.30 ЗК РФ, введенная Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ, предусматривает случаи и основания безвозмездной передачи *земельных участков*, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ. Этот процесс, казалось бы, имеет те же результаты, что и разграничение государственной собственности на землю. Однако в данном случае происходит смена собственников, но не объектов права земельной собственности.

Весьма показателен и сам процесс такой передачи. При поступлении заявления о передаче земельного участка и отсутствии оснований для принятия решения об отказе договор безвозмездного пользования таким земельным участком, предоставленным в том числе федеральному казенному предприятию, федеральному государственному предприятию, федеральному государственному учреждению, расторгается до принятия решения о передаче земельного участка в муниципальную собственность или в собственность субъекта РФ. При этом решение соответствующим органом исполнительной власти принимается *без согласия* этих предприятий, учреждений, организаций, а *возмещение убытков*, в том числе упущенной выгоды, в связи с прекращением прав *не осуществляется*. Тем не менее при наличии на таких земельных участках объектов недвижимого имущества они не подлежат передаче в муниципальную собственность или в собственность субъекта РФ.

Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в ЗК РФ введена новая глава V.6, предусматривающая правила использования *земель или земельных участков*, находящихся в государственной или муниципальной собственности, *без предоставления земельных участков и установления сервитута*.

В практике уже имеют место примеры, когда заявители исковых требований ссылаются на эти положения ЗК РФ, пытаясь доказать наличие прав на земельный участок (часть земельного участка), судами же ссылки на ст. 39.33, 39.36 ЗК РФ отклоняются как не относящиеся к обстоятельствам дела и основанные на ошибочном истолковании правовых норм²².

Правительством РФ утверждены правила, устанавливающие порядок выдачи разрешения на использование таких земель или земельных участков, где указано, что к заявлению о выдаче разрешения в числе иных документов 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

²¹ Отметим, что ЗК РФ упоминает не только *ограничения прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков*, касающиеся преимущественно их использования (ст. 9, 56.1, 57, 97), но и *ограничения в использовании земель* (ст. 14, 94, 95, 97).

²² См., напр.: Решение Арбитражного суда Кировской области от 30 июня 2015 г. по делу № А28-4153/2015.

участка (с использованием системы координат, применяемой при ведении государственного кадастра недвижимости)²³, перечень видов объектов, размещение которых может на них осуществляться²⁴. Действие разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в этих целях прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу. Досрочного отзыва разрешения на использование земель или земельного участка не предусматривается.

При осуществлении права землепользования возникают неоднозначные толкования правовых норм гл. V.6 ЗК РФ, касающиеся таких разрешений²⁵. Судами признаются несостоятельными доводы о том, что размещение нестационарных торговых объектов осуществляется не на основании ст. 39.33 ЗК РФ, а на основании ст. 39.36 ЗК РФ, которая не предусматривает необходимости выдачи разрешения на использование земельных участков под размещение нестационарных торговых объектов²⁶. Имеются и попытки придать ст. 39.33 ЗК РФ обратную силу, полагаясь в том числе на внешне «упрощенный» режим использования таких земель или земельных участков. В этих случаях суды указывают, что акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. В обоснование приводится и Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 262-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Ростинком” на нарушение конституционных прав и свобод абз. 2 п. 1 ст. 4 ГК РФ»²⁷, где разъяснено, что основным принципом существования закона во времени является немедленное действие; придание обратной силы закону — исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя; при этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма; законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений²⁸.

²³ Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2014 г. № 1244 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // СЗ РФ. 2014. № 49 (ч. 6). Ст. 6951.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7089.

²⁵ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда 23 сентября 2015 г. года по делу № А03-6902/2015.

²⁶ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 сентября 2015 г. года по делу № А57-24036/2014.

²⁷ http://www.consultant.ru/?utm_source=sps (дата обращения: 05.12.2015).

²⁸ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 августа 2015 г. по делу № А13-12046/2013; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 сентября 2015 г. по делу № А45-17816/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 апреля 2015 г. по делу № А53-5706/2014; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 26 июня 2015 г. по делу № А28-291/2015; Решение Арбитражного суда Псковской области от 20 марта 2015 г. по делу № А52-2743/2014; Решение Арбитражного суда Кировской области от 30 июня 2015 г. по делу № А28-4153/2015.

Примечательно, что в случаях использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, когда это привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в их границах, на лиц, которые пользовались такими землями или земельными участками возлагаются лишь обязанности: привести земли или земельные участки в состояние, пригодное для их использования в соответствии с разрешенным использованием; выполнить необходимые работы по рекультивации (ст. 39.35 ЗК РФ).

Напомним, что ст. 8.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 9 марта 2016 г.)²⁹ под порчей земли понимает самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. Административную ответственность влекут также: невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, а также после завершения строительства, реконструкции и/или эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры; невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель; использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием. Статья 254 Уголовного кодекса РФ³⁰ устанавливает ответственность за отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке.

В процессе индивидуализации земли не следует забывать и о том, что земельными отношениями признаются отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как *основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории* (ч. 1 ст. 3 ЗК РФ). В связи с этим суды указывают, что предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, является «публичной функцией» исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, возложенной на них законом³¹.

Таким образом, есть основания предполагать, что объектами права природопользования являются не только названные в ст. 6 ЗК РФ земля (как природный объект и природный ресурс), земельные участки, части земельных участков, но

²⁹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁰ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³¹ Решение Арбитражного суда Ярославской области от 9 сентября 2015 г. по делу № А82-2395/2015.

и земли (используемые и неиспользуемые) как особое публичное благо и одновременно как объект права государственной и муниципальной собственности. При наличии же и решении любых проблем, связанных с индивидуализацией земли, необходимо помнить о ее существенных публично-правовых характеристиках, приоритете охраны земли перед ее использованием.

Источники и литература

1. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / под ред. О. Л. Дубовик. 2-е изд., перераб и доп. М.: ИНФРА-М, 2013. 560 с. (In Russian)
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А. П. Анисимова. М.: Дело и Сервис, 2010. 600 с. (In Russian)
3. Крассов О. И. Земельное право: учебник. 4-е изд., перераб и доп. М.: ИНФРА-М, 2014. 608 с. (In Russian)
4. Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // www.consultant.ru/?utm_source=sps (дата обращения: 05.12.2015). (In Russian)

References

1. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob okhrane okruzhaiushchei sredy»* [Commentary to Federal law "On protection of environment"]. Ed. by O. L. Dubovik. 2nd edition. Moscow, INFRA-M Publ., 2013. 560 p.
2. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob okhrane okruzhaiushchei sredy» (postateinyi)* [Scientific and practical commentary (paragraph-by-paragraph) to Federal law "On protection of environment"]. Ed. by A. P. Anisimova. Moscow, Delo I Servis Publ., 2010. 600 p.
3. *Krassov O. I. Zemel'noe pravo: uchebnik. 4-e izd., pererab. i dop.* [Land law: course book. 4th edition]. Moscow, INFRA-M Publ., 2014. 608 p.
4. *Otvety na chasto zadavaemye voprosy po realizatsii polozhenii Federal'nogo zakona ot 23 iyunia 2014 g. № 171-FZ «O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks RF i otdel'nye zakonodatel'nye akty RF»* [Answers on frequently asked questions about the implementation of the Federal law No. 171-FZ "Concerning the Introduction of Amendments to Land Code of Russian Federation and certain legislative acts"]. Available at: www.consultant.ru/?utm_source=sps (accessed 05.12.2015).

Статья представлена в редакцию 14 декабря 2015 г.