

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 349.4

Е.С. Болтанова

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

В статье определяется понятие такого используемого в законодательстве термина, как предоставление природных объектов заинтересованным лицам для различных целей. Освещаются отдельные проблемы, связанные с реализацией законодательства о порядке предоставления земельных участков и иных природных объектов частным лицам.

Ключевые слова: *природный объект, земельный участок, предоставление природных объектов.*

Исходя из ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, строительство – создание зданий, строений, сооружений. Хотя градостроительное законодательство четко не закрепляет, что строительство связано с возведением объектов недвижимости, толкование градостроительных и гражданско-правовых норм позволяет сделать именно такой вывод. Одним из условий начала строительства является наличие права на земельный участок. Действительно, как известно, в легальном определении недвижимого имущества в качестве признака данной разновидности имущества называется прикреплённость, прочная связь с землей. Но здесь важно понимать, что не всегда законодатель строительство обуславливает наличием права на землю и, как будет отмечено ниже, возведение объектов недвижимости может быть связано и с получением права на иные природные объекты. Такое получение права природоресурсное законодательство тесно связывает с процедурой предоставления природного объекта (его части) для соответствующей цели.

Нетрудно заметить, что в Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ) термин «предоставление земельных участков» употребляется в нормах, регулирующих право государственной, муниципальной собственности, значительно реже – в нормах, не содержащих указания на форму собственности, в которой находится соответствующий земельный участок. В нормах о правах на имущество, содержащихся в ГК РФ, «предоставление» упоминается только в двух статьях (ст. 218 и 247), и согласно ст. 264 ГК РФ «земельные участки могут предоставляться их собственниками другим лицам на условиях и в порядке, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством», что дает основание считать этот термин довольно безразличным для гражданского права и гражданско-правовых

исследователей (цивилистов)¹. В гражданском законодательстве используется слово «передача», которое имеет весьма схожую с «предоставлением имущества» юридическую цель.

Термином «предоставление» в нормах об использовании природных объектов охватывается целый комплекс юридически значимых действий в сфере распоряжения принадлежащих публичным образованиям природных объектов, порядок осуществления которых детально урегулирован императивными правовыми нормами. Применение императивного метода к рассматриваемым отношениям обусловлено участием публичного образования (в лице компетентных органов) и характером складывающихся отношений.

В земельно-правовой науке категория «предоставление земельного участка» относится к числу спорных и являлась предметом специальных исследований Н.А. Дедовой, О.В. Орешкиной, И.В. Ткачевой, Д.Л. Мальцева, Ю.В. Грицковой, И.И. Гордиенко и др. Исследуемый термин довольно часто встречается и в Лесном, и в Водном кодексе, Законе «О недрах», иных специальных нормативных правовых актах, что также можно объяснить существованием в основном публичной формы собственности на соответствующие природные объекты, природные ресурсы и позволяет анализировать его содержание с позиции интеграции норм об использовании природных ресурсов и утверждать о необходимости употребления более широкого понятия «предоставление природных объектов для строительства». Такой подход объясняется и наличием тесной экологической взаимосвязи, взаимообусловленности существования природных объектов и взаимовлияния друг на друга.

При предоставлении природных объектов для строительства возникают и развиваются различные (в том числе с точки зрения правовой природы) *правоотношения*. Взаимосвязанные и последовательно развивающиеся общественные отношения представляют собой сложную систему. Целью предоставления природного объекта лицу, которое не обладает на него правами, является переход права собственности на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность либо возникновение предусмотренного законом иного права на природный объект (его часть), включая земельный участок, предполагающего передачу правомочия владения и пользования или пользования на него. В случае предоставления природных объектов: земельных, лесных участков, участков недр для строительства – должно быть передано и правомочие владения, и правомочие пользования в объеме, необходимом для осуществления деятельности по возведению объектов недвижимости.

Достижение сформулированной цели обеспечивается движением правоотношения государственной или муниципальной собственности, выражающимся в прекращении публичной собственности и возникновении

¹ Хотя можно отметить диссертационную работу А.О. Воронина «Предоставление земель населенных пунктов для строительства хозяйственных и иных объектов», защищенную в 2009 г. по специальности 12.00.03 (гражданское право, семейное право, международное частное право).

частной собственности на природный объект или в изменении соответствующих отношений публичной собственности. Конечным результатом развития общественных отношений является правопреемство. В первом случае по терминологии Б.Б. Черепахина имеет место «транслятивное правоприобретение» (переносящее права и обязанности), во втором – «конститутивное правоприобретение» (на основе права праводателя создается право с иным содержанием – более ограниченным) [4. С. 4–10].

Как определенная процедура, предоставление природного объекта (его части) – установленные правовыми нормами формы, способы и порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) между собой, а также с физическими и юридическими лицами, направленные на переход права собственности на государственный или муниципальный земельный участок либо возникновение предусмотренного законом иного права на природный объект (его часть), включающего правомочие владения и пользования или пользования. Достижение баланса публичного и частного интересов при предоставлении природного объекта отдельным лицам является залогом экологического и экономического благосостояния общества.

Любая юридическая процедура находит свое формальное закрепление в нормативных правовых актах. Нормы о предоставлении природных объектов базируются на общих положениях административного законодательства, содержатся в природоресурсном законодательстве, законодательстве об охране окружающей среды, гражданском законодательстве, получают развитие в законодательстве о градостроительной деятельности. Целая система названных норм, имеющая комплексный характер, с одной стороны, способствует реализации правомочия распоряжения, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям как собственнику природного объекта, с другой – является гарантией обеспечения экологических, экономических, социальных и иных прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Как *правовой институт* «предоставление природного объекта (его части)» – это система установленных нормативно-правовыми актами различной отраслевой принадлежности требований, определяющих формы, способы и порядок деятельности исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц по применению правовых норм, регулирующих отношения в сфере реализации публичным собственником правомочия распоряжения природным объектом (его части), а также деятельности заинтересованных в получении природного объекта (его части) в пользование физических, юридических лиц. С позиции физических или юридических лиц, заинтересованных в получении природного объекта (его части), эти нормы обеспечивают осуществление их

права¹ на получение природного объекта для использования в целях застройки.

Разные степень оборотоспособности, формы, виды собственности на природные ресурсы, правовое регулирование различными нормативными правовыми актами порядка предоставления природных объектов определяют существование и закрепление в нормах природоресурсного законодательства различных подходов к процедуре их предоставления.

Россия является лидером по площади лесов – 20,1% общей площади лесов мира и леса Российской Федерации занимают около 70% территории ее суши. Порядок предоставления *лесных участков*, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется либо *лесным законодательством* (гл. 6 Лесного кодекса РФ, далее – ЛК РФ)², что предусмотрено для следующих случаев: выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых; заготовка древесины; переработка древесины и иных лесных ресурсов; осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства; осуществление научно-исследовательской, образовательной, рекреационной или религиозной деятельности, либо *гражданским законодательством, законодательством РФ о концессионных соглашениях и земельным законодательством* на основании ст. 9 ЛК РФ для: строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений и специализированных портов; строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов. Перечисленные виды использования леса допускают возможность строительства капитальных объектов (см. гл. 2 ЛК РФ). Соответственно, не всегда лесные участки предоставляются для строительства или целей, сопряженных со строительством зданий, сооружений, в результате процедуры, урегулированной Лесным кодексом.

Лесной кодекс допускает как конкурентные способы предоставления государственных или муниципальных лесных участков (аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесного участка), так и неконкурентные (без проведения аукциона, по заявке отдельного лица). Особо обращает на себя внимание порядок возникновения права на использование лесных участков для осуществления видов деятельности *в сфере охотничьего хозяйства*, который определяется различными правовыми нормами. Леса России богаты охотничьей фауной, и во многих субъектах РФ осуществление в лесах деятельности в сфере охотничьего хозяйства имеет большое социальное и экономическое значение.

Статья 36 ЛК РФ в качестве общего положения закрепляет, что лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего

¹ Данное обстоятельство, как справедливо отмечает И.А. Иконичкая, позволяет рассматривать такие нормы как «правонаделительные» (Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М.: Юрид. лит., 1976. С. 221).

² При этом субсидиарно применяются нормы ЗК РФ, если лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, передаются в постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное срочное пользование (см. ч. 4 ст. 71 ЛК РФ).

хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с ФЗ от 24.07.2009, № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об охоте»), и договоров аренды лесных участков. В данном случае норма применяется независимо от того, включен ли лесной участок в состав охотничьего угодья или нет. Лесные участки, а также земельные участки, находящиеся в государственной собственности (предоставление которых осуществляют органы исполнительной власти субъекта РФ) и расположенные в границах охотничьих угодий, не закрепленных за физическим лицом, юридическим лицом, предоставляются в аренду в целях размещения объектов охотничьей инфраструктуры и (или) в целях, не связанных с их размещением, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственных соглашений (ст. 25 ФЗ «Об охоте»). Одним из видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства является создание охотничьей инфраструктуры, например, строительство дома охотника или охотничьей базы. Одним из условий охотхозяйственного соглашения является обязанность органа исполнительной власти субъекта РФ предоставить земельный участок и (или) лесной участок в аренду *охотопользователю* без аукциона (п. 7 ч. 4 ст. 27 ФЗ «Об охоте»).

Таким образом, в целях обеспечения устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов (объектов животного мира, которые в соответствии с законодательством используются или могут быть использованы в целях охоты), сохранения их биологического разнообразия земельные и лесные ресурсы в пределах охотничьих угодий рассматриваются как среда обитания объектов животного мира, и требования их охраны предопределяют действие норм различной отраслевой принадлежности, закрепляют процедуру предоставления права пользования земельными участками и лесными участками. Для строительства (создания объектов охотничьей инфраструктуры) земельный или лесной участок предоставляется компетентными органами в пользование только юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю – субъекту охотхозяйственного соглашения (охотопользователю). Право на использование для застройки земель закрепленного охотничьего угодья обусловлено наличием у заинтересованного лица не только права землепользования или лесопользования, но и права на использование объектов животного мира.

Рассматривая процедуру предоставления водопокрытых земель, можно заметить, что с учетом того, что на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков (п. 2 ст. 102 ЗК РФ) и поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (ч. 3 ст. 5 ВК РФ), строительство на таких землях предполагает оформление права на использование водного объекта, дополнительно возможно получение права на земельный участок, прилегающий к водному объекту.

Общий порядок предоставления водных объектов для возведения сооружений установлен в ВК РФ, отдельные специальные нормы содержатся в ФЗ от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской

Федерации», ФЗ от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», ФЗ от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ФЗ от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с ч. 1 ст. 9 ВК РФ юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены гл. 3 ВК РФ. Предоставление в пользование водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, производится на основании договора водопользования (например, для рекреационных целей при размещении на водном объекте сооружений) или решения о предоставлении водного объекта в пользование (например, для строительства гидротехнических сооружений, мостов) – см. ч. 1, 2 ст. 11 ВК РФ. Использование поверхностных водных объектов для создания искусственных земельных участков или для разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек, не требует заключение договора водопользования или получение решения о предоставлении водного объекта в пользование (пп. 15, 19 ч. 3 ст. 11 ВК).

Приведенный выше подход законодателя к правовому регулированию использования болот вызывает вопрос о его обоснованности. Согласно п. 4 ч. 2 ст. 5 ВК РФ *болота* относятся к поверхностным водным объектам, это – один из видов водных объектов (наряду с иными). За нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение, установлена административная ответственность (ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ), к которой привлекаются виновные, в том числе за факты нарушений при добыче полезных ископаемых на болотах, независимо от их вида и местоположения.

Особое выделение водно-болотных угодий в ст. 11 ВК РФ в принципе можно было бы объяснить их значимостью, если бы не следующие обстоятельства. Как известно, Россия является стороной Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г., где под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров (ст. 1). В целях обеспечения выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из названной конвенции, Правительство РФ утвердило список находящихся на территории Российской Федерации 35 водно-болотных угодий, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц. Водно-

болотные угодья выполняют важнейшие экологические функции, и в действующий список включена только незначительная их часть. По мнению специалистов, в стране имеется огромное количество угодий, соответствующих Рамсарским критериям [1. С. 11], а также Россия обладает самыми большими в мире ресурсами водно-болотных угодий, в том числе не отвечающих этим критериям.

В российском законодательстве отсутствует понятие болот, нет перечня водно-болотных угодий (кроме тех, которые имеют международное значение и были определены Правительством РФ еще в 1994 г.), весьма сложно установить границы болот, расположенных в поймах рек (во всяком случае – территории пойм образуются в результате движения самой реки). Кроме того, как справедливо обращалось внимание в юридической литературе, отсутствие необходимости оформления какого-либо разрешительного документа на водопользование при разведке и добыче полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах «увеличивает вероятность нерационального природопользования и причинения вреда водохозяйственной системе» [3. С. 841–842].

Изложенное свидетельствует о том, что разделение в ст. 11 ВК РФ болот для использования в целях разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на две разновидности и установление двух абсолютно разных вариантов получения их в пользование не подкреплено достаточным обоснованием и необходимыми критериями, в том числе в части разграничения водно-болотных угодий, болот, расположенных в поймах рек (для использования которых требуется решение о предоставлении водного объекта в пользование) и иных болот (использование которых не предполагает специального решения о водопользовании). Более того, если в последнем случае оформление права водопользования не требуется, то возникает вопрос о том, что будет служить правовым основанием для использования болот (кроме водно-болотных угодий и болот, расположенных в поймах рек) в целях возведения сооружений, ведь образование земельных участков на землях, покрытых поверхностными водными объектами, не происходит (ст. 102 ЗК РФ), соответственно, невозможно и их предоставление.

В рассматриваемом случае образуется правовой вакуум, с учетом разрешительного типа правового регулирования земельных, водных общественных отношений порождающий невозможность использования названных болот (как разновидностей водных объектов) для возведения объектов капитального строительства. Также отсутствие четких критериев разграничения применяемых норм создает реальную угрозу злоупотреблений в сфере природопользования. Возможным выходом из законодательно созданной ситуации может быть только исключение из ч. 3 ст. 11 ВК РФ пункта 15, предусматривающего, что не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек.

Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых предполагает наличие у потенциального водопользователя документов, подтверждающих право на пользование *недрами*. Согласно ст. 7 Закона «О недрах» добыча полезных ископаемых, а также строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, производятся в соответствии с лицензией на пользование недрами, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья. Несмотря на то, что данное положение сформулировано как императивное, комплексное толкование не только этой нормы, но и иных, содержащихся в Законе «О недрах», дает основание полагать, что не всегда использование недр связано с получением лицензии или заключением соглашения о разделе продукции.

Правовое значение имеет разграничение подземных сооружений на сооружения, которые связаны с добычей полезных ископаемых, и сооружения, которые не связаны с добычей полезных ископаемых. Строительство сооружений по добыче полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых) сопряжено с получением лицензии и права недропользования в соответствии с порядком, предусмотренным Законом РФ «О недрах». Подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, в основном возводятся на участках недр местного значения, и определение порядка получения таких участков недр для использования отнесено к компетенции субъектов РФ¹. В настоящее время в одних субъектах РФ для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, требуется получить лицензию на право пользования недрами, в других – нет.

Из смысла ст. 10.1, 11 Закона «О недрах» следует, что право пользования участком недр возникает после вынесения решения уполномоченным органом, специальной комиссией в зависимости от вида недропользования и участка недр решения о предоставлении права пользования участком недр и получения заинтересованным лицом лицензии, удостоверяющей право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. В силу абз. 7 ст. 9 Закона «О недрах» права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование участком недр, при предоставлении права пользования участком недр на условиях соглашения о разделе продукции – с даты вступления такого соглашения в силу.

Недра передаются в пользование в виде участков, представляющих собой геометризованные блоки недр. При предоставлении участка недр в

¹ Следующие виды деятельности, не связанные с добычей полезных ископаемых, требуют в соответствии с федеральным законодательством специального оформления права недропользования: хранение нефти, газа путем размещения подземных резервуаров (например, нефтебаз, автозаправочных станций), захоронение вредных веществ и отходов производства, сброс сточных вод, строительство и эксплуатация транспортных тоннелей, магистральных и промысловых трубопроводов под водными объектами. Соответственно, в остальных случаях федеральное законодательство освоение подземного пространства не включает в общую схему получения лицензии на право пользования недрами.

пользование в соответствии с соглашением о разделе продукции при поисках, разведке и добыче минерального сырья горный или геологический отвод оформляется в границах, определенных указанным соглашением. В лицензии определяются пространственные границы предоставляемого участка недр, в пределах которого разрешается осуществление работ, указанных в лицензии. Границы должны иметь подробное описание и координаты. При предоставлении лицензии на пользование недрами устанавливаются предварительные границы горного отвода. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части (ст. 7 Закона «О недрах»).

Федеральное законодательство не требует от недропользователя наличие права на соответствующий земельный участок. Согласно ст. 25.1 Закона «О недрах» земельные участки, лесные участки, водные объекты, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются *пользователям недр* в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством и Законом «О недрах». В силу ч. 6 ст. 11 Закона «О недрах» только после утверждения проекта проведения работ, связанных с использованием недр, осуществляется предоставление земельного участка для проведения работ в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Соответственно, право на использование подземного пространства путем строительства подземных сооружений может возникнуть как у лица, обладающего земельным участком (правообладателя земельного участка), так и не обладающего им. Между тем строительство подземных сооружений всегда связано с нарушением земной поверхности, и наличие права на земельный участок, пусть и не совпадающий с площадью участка недр, является обязательным.

Земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в силу ст. 25.1 Закона «О недрах» предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Аналогичное положение продублировано в п. 2.2 ст. 30 Земельного кодекса РФ. Земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода (ч. 4 ст. 25.1 Закона «О недрах»).

Право пользования недрами не всегда влечет обязанность третьих лиц предоставить недропользователю право пользования земельным участком. Поэтому не случайно в некоторых субъектах Российской Федерации пытаются исключить споры о праве на земельный участок еще на стадии получения права на пользование недрами. В Республике Калмыкия для предоставления права пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, заявитель должен предоставить

в уполномоченный орган «копии документов, подтверждающих наличие в собственности или использовании земельного участка: акт выбора земельного участка для недропользования; постановление о предоставлении в пользование земельного участка; свидетельство о праве собственности земельного участка, договор аренды земельного участка и др. документы, удостоверяющие право пользования земельным участком». Какие бы ни были благие намерения регионального законодателя, такая норма находится в противоречии с Законом РФ «О недрах».

Сложное содержание отношений по застройке земель и различное правовое значение возведенных в результате строительной деятельности объектов заложено еще на стадии предоставления природных ресурсов для соответствующего вида человеческой деятельности. Хотя не всегда очевидно, но можно обнаружить, что законодатель определяет отличающиеся процедуры получения земельной поверхности для размещения квазиприродных объектов (прудов, каналов, водохранилищ, искусственных земельных участков), а также для ее застройки жилыми помещениями, сооружениями (крайне редко – зданиями) не жилого назначения. Действительно, строительство жилых объектов предусмотрено исключительно Земельным кодексом РФ; об объектах, пригодных для проживания граждан, даже не упоминается в таких основополагающих актах природоресурсного законодательства, как Лесной, Водный кодексы, Закон «О недрах».

В соответствии с нормами Земельного кодекса порядок предоставления *земельных участков* зависит от функционального назначения планируемых к размещению объектов и ряда иных обстоятельств (см. п. 11 ст. 30 ЗК РФ).

В России в качестве приоритетного национального проекта назван проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», направленный на обеспечение комфортных условий проживания граждан России и формирование рынка доступного жилья. Возведение жилых домов является одним из основных направлений деятельности государства¹.

Один из первых вопросов, с которым сталкивается застройщик, – получение земельного участка для жилищного строительства. В основном для строительства земельные участки представляются из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена. В то же время в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. в целях стимулирования предложения жилья предусмотрена «активизация вовлечения в оборот находящихся в федеральной собственности земельных участков с участием Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства» (Раздел III. 3 Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утв. Правительством РФ 31.01.2013).

Земельное и градостроительное законодательство предусматривают несколько правовых институтов, обеспечивающих получение заинтересованным лицом земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной

¹ Предполагается, что к 2018 г. объемы ввода жилья возрастут до 80–110 млн кв. м в год (Раздел III Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утв. Правительством РФ 31.01.2013).

собственности, в целях размещения на нем объектов жилого назначения (пригодных для постоянного проживания граждан):

- предоставление земельных участков для жилищного строительства (включая индивидуальное жилищное строительство);
- предоставление земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- предоставление для строительства земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые не предоставлены в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам, в границах застроенных территорий, в отношении которых принято решение о развитии, лицу, с которыми заключен договор о развитии застроенной территории.

В перечисленных выше случаях предоставление земельных участков для строительства производится без предварительного согласования мест размещения объекта на основании положений действующего законодательства.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление земельных участков, которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах (пп. 1.1, 1.2 ст. 30 ЗК РФ).

Пожалуй, как общее правило закреплено предоставление застройщикам земельных участков (право на них) на торгах (хотя из этого правила существуют исключения). Торги признаются эффективным способом заключения договора, поскольку использование конкурентной процедуры позволяет обеспечить равенство заинтересованных лиц и состязательность между ними. Ориентация государства на торги как основной способ предоставления земельных участков для жилищного строительства объясняется бюрократической системой предоставления земельных участков, слабо развитой конкуренцией среди застройщиков, обременительными для застройщика условиями присоединения к системам коммунальной инфраструктуры и стремлением введения в этой сфере «прозрачного» механизма наделения земельными участками, обустроенными коммунальной инфраструктурой, а также техническими условиями подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения.

Внимание государства к правовому регулированию возникновения прав на публичные земельные участки в целях жилищного строительства объясняется существующей в России жилищной проблемой для большинства российских граждан и социальной направленностью экономических преобразований в стране. В то же время комфортность проживания граждан обеспечивается возведением объектов социальной, коммунальной инфраструктуры, а также иных административных, общественных зданий и сооружений. В настоящее время в качестве приоритетов государственной деятельности называются строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования и реализация проектов высокоскоростного железнодорожного движения, в результате в течение ближайших 10 лет только объем дорожного строительства должен быть удвоен.

Для строительства нежилых объектов законодатель предусматривает возможность предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предварительного согласования мест размещения объекта и с предварительным согласованием мест размещения объекта. Общий анализ земельно-правовых норм позволяет сделать вывод, что процедура предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, с предварительным согласованием места размещения объекта применяется по остаточному принципу – когда закон прямо не закрепляет, что предоставление земельного участка должно производиться без предварительного согласования мест размещения объектов, гражданин или юридическое лицо может подать заявление о выборе земельного участка в порядке ст. 31 ЗК РФ и инициировать тем самым процедуру предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Отдельными учеными порядок предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта критикуется в силу его «непрозрачности» и коррупционной составляющей и предлагается исключить из норм действующего законодательства (А. Гостюшев), другими – предлагается сократить практику предоставления земельных участков по процедуре предварительного согласования места размещения объекта «до исключительных случаев, оговоренных в законе» (С.В. Беляева). Признавая недостатки данной процедуры, нельзя не заметить, что в ряде случаев, допустим, когда идет речь о возведении уникального объекта недвижимости¹, о предоставлении земельного участка единственно возможному субъекту для технически сложного вида деятельности (например, строительство подземных сооружений недропользователем), получение земельного участка в результате прохождения установленной процедуры согласования места размещения объекта и условий его строительства является оптимальным.

Застройка земель может быть не только при реализации основополагающей цели предоставления земельного участка и иного природного объекта – для строительства, но и сопутствовать иному назначению использования земельного участка, допускающему возведение объектов недвижимости. Например, такая ситуация складывается при возведении зданий, сооружений, необходимых для осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства или ведения личного подсобного хозяйства. Отсюда особенности предоставления земельных участков предусмотрены и такими нормативными правовыми актами, как ФЗ «О садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединениях граждан», ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ

¹ Можно согласиться с Е.В. Старовой, которая применительно к промышленным объектам пишет, что «при предоставлении земельного участка без предварительного согласования места размещения объекта формирование земельного участка осуществляется в момент, когда еще не известны точные характеристики объекта, который впоследствии будет размещен на нем. Соответственно, в рамках данной процедуры предоставления земельных участков индивидуальные особенности конкретного промышленного объекта не могут быть учтены» (Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14).

«О крестьянском (фермерском) хозяйстве», ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» и др.

Итак, возможность застройки земель обусловлена получением права землепользования и (или) иного вида природопользования. Наличие права лесопользования, водопользования, предоставленное в случаях и порядке, предусмотренных лесным, водным законодательством, является достаточным для возведения здания, сооружения. В возникающих правоотношениях земельная поверхность рассматривается как место размещения (вмещения) поверхностных вод, среда обитания объектов растительного и животного мира и оформление права землепользования в соответствии с нормами земельного законодательства не производится.

Публичный интерес в сохранении и (или) рациональном использовании расположенных на (под) земельной поверхности таких компонентов природной среды, как недра, растительный, животный мир, иные организмы, определяет получение в предусмотренных федеральными законами случаях права землепользования, лесопользования и связан с наличием у заинтересованного лица правового статуса недропользователя или пользователя животным миром (охотопользователя). Такая зависимость и приоритетность влечет применение неконкурентных способов получения природопользователем (недропользователем, охотопользователем) права на использование государственного или муниципального земельного или лесного участка, а также формирование условий пользования земельным или лесным участком с учетом условий предоставленного права на использование недр, охотничьих угодий (определенных в лицензии на пользование недрами, охотхозяй-ственным соглашении).

Значимость расположенных на (под) земельной поверхности природных объектов и ресурсов, приоритет охраны таких объектов перед их использованием, право каждого на благоприятную окружающую среду определяют дифференциацию, а взаимозависимость, «родственность» природных объектов, необходимость эффективного их использования – субсидиарность применения правовых норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах и регулирующих процедуру предоставления в пользование природных объектов, нашедшие общее закрепление в ст. 3 ЗК РФ, ст. 4 ВК РФ, ст. 3 ЛК РФ, ст. 1 Закона «О недрах», ст. 3 ФЗ «Об охоте». Институт предоставления природных объектов для застройки земель имеет комплексный характер.

Литература

1. *Водно-болотные угодья России*. Т. 3: Водно-болотные угодья, внесенные в Перспективный список Рамсарской конвенции. М.: Wetlands International Global Series № 3, 2000. 490 с.
2. *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Рамсарская конвенция 1971 г. и экосистемный подход к разумному использованию и устойчивому развитию водно-болотных угодий // *Экологическое право*. 2012. № 3. С. 27–34.
3. *Столярова Л.В., Вакула М.А.* Новации Водного кодекса Российской Федерации // *Право и политика*. 2008. № 4. С. 838–845.
4. *Черепяхин Б.Б.* Правопреемство по советскому гражданскому праву. М.: Госюриздат, 1962. 160 с.