
**АГРАРНОЕ
И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
И ИНЫХ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНАМ
И ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

© 2014 г. Елена Сергеевна Болтанова¹

Краткая аннотация: в настоящей статье рассматриваются теоретические вопросы определения понятия “предоставление природных объектов для определенной цели”. Делается вывод о необходимости подхода к рассматриваемому понятию как к системе правоотношений, правовой процедуре и совокупности правовых норм, опосредующих отношения в сфере распоряжения публичным собственником природным объектом или его частью. В работе выделяются конститутивные признаки “предоставления природных объектов”.

Annotation: in this article the theoretical questions of the definition of “provision of natural objects for a particular purpose”. The conclusion about necessity of approach to the notion of the system of legal relations, legal procedure and the combination of legal norms, mediating the relations in the sphere of public order the owner of the natural object or its part. The paper highlights the constitutive characteristics of the “provision of natural objects”.

Ключевые слова: возникновение природопользования, предоставление природного объекта, распоряжение природным объектом, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

Key words: the emergence of the use of natural resources, provision of a natural object, order of the natural object, which is state or municipal property.

Материальные правовые нормы, закрепляющие право граждан и юридических лиц на получение природных объектов, основные права и обязанности по их использованию выполняют важную роль в механизме правового регулирования земельных отношений. В то же время материальные нормы не могут существовать и реализовываться без процедурных и процессуальных положений, с которыми они органически взаимосвязаны. Недостаточно в законе провозгласить право на получение природного объекта в пользование, требуется определить основания и порядок такого приобретения. Нормы о предоставлении природных объектов физическим и юридическим лицам служат средством реализации материально-правовых норм о праве природопользования и определяют порядок деятельности уполномоченных органов.

Еще Земельный кодекс РСФСР 1922 г. использовал словосочетание “предоставление права на землю”, закрепляя, что, например, право на участки земли трудового пользования предоставляется путем их отвода земельными органами (ст. 14). Но ясность в терминологию была внесена только с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г., которые содержали общую статью о порядке предоставления земель в пользование. Осуществлялось оно

в порядке отвода – особого землеустроительного мероприятия (ст. 10). Земельный кодекс РСФСР 1970 г. уже содержал специальную главу “Порядок предоставления земель в пользование” (гл. II). Существование в рассматриваемый период исключительной собственности государства на землю определяло, что предоставлялись только государственные земельные участки в пользование отдельным организациям и физическим лицам.

Что касается современного законодательства то, как известно, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ указал, что “по смыслу статей 8 (часть 2), 35 (часть 1), 45 (часть 1), 71 (пункты 2в”, “д” и “о”) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации право собственности, включая объем и границы правомочий по владению, пользованию и распоряжению, а также определение оснований и порядка приобретения права собственности, его перехода и утраты регулируются федеральным законом”². В силу этого зако-

¹ Доцент Томского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: bes2@sibmail.com).

² Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года “О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации”» от 20 июля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

нодатель допускает, что федеральными законами могут устанавливаться особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования (п. 3 ст. 212 ГК РФ).

Нетрудно заметить, что в Земельном кодексе РФ (ЗК РФ) термин “предоставление земельных участков”³ употребляется в нормах, регулирующих право государственной, муниципальной собственности (например, п. 4 ст. 11.2, п. 2 ст. 8, п. 1 ст. 11.3, п. 4 ст. 11.4, п. 2 ст. 15, п. 5 ст. 19, ст. 20, п. 7 ст. 23, п. 2 ст. 27, ст. 28–34, п. 1, 6 ст. 36, ст. 51 ЗК РФ), значительно реже – в нормах, не содержащих указание на форму собственности, в которой находится соответствующий земельный участок (п. 2 ст. 22, ст. 24, п. 2 ст. 36, п. 2 ст. 47, ст. 77, п. 2 ст. 78, п. 2 ст. 83, п. 6 ст. 87, ст. 88–95).

В положениях о правах на имущество, содержащихся в ГК РФ, “предоставление” упоминается только в двух статьях (ст. 218 и ст. 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).

Уже только анализ норм Земельного и Гражданского кодексов позволяет сделать вывод о том, что “предоставление земельного участка” имеет земельно-правовую сущность и содержание. Появление термина “предоставление” в земельно-правовых нормах объясняется спецификой развития земельного законодательства, в частности, регулирующего в частности, общественные отношения государственной, муниципальной собственности (далее также – публичной собственности) на землю. Не только само упоминание в нормах земельного законодательства, регулирующих оборот земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, позволяет ограничивать сферу применения рассматриваемого термина отношениями публичной собственности, но и основные принципы земельного законодательства.

³ Как синонимичное допустимо использовать словосочетание “предоставление права на земельный участок”, подчеркивая, что передача объекта предполагает, что субъект, передающий земельный участок, обеспечивает и возникновение на него права у получателя.

Основополагающим, закрепленным в ст. 1 ЗК РФ принципом земельного законодательства, на базе которого строится вся система земельно-правовых норм, является принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека. Такой приоритетный подход, представление о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, определяет употребление в земельном и гражданском законодательстве различной терминологии, закрепление различных положений, регулирующих имущественные отношения по поводу земли. Земельное (как, впрочем, и иное природоресурсное) законодательство с учетом общественной значимости земель (иных природных объектов) призвано определять специфику правового регулирования отношений по их использованию.

Термином “предоставление” в нормах об использовании природных объектов, в том числе земельных участков, охватывается целый комплекс юридически значимых действий в сфере распоряжения принадлежащими публичным образованиям природными объектами, порядок осуществления которых детально урегулирован императивными правовыми нормами. Применение императивного метода к рассматриваемым отношениям обусловлено их характером с участием публичного образования (в лице компетентных органов). Из всех природных объектов только земельные участки могут находиться в государственной, муниципальной и частной форме собственности. Можно заметить, что закрепленный в земельном законодательстве порядок отчуждения земельного участка и совершение иных сделок, направленных на распоряжение им, различается в зависимости от того, находится объект в публичной (государственной, муниципальной) или частной собственности. Отношения по распоряжению частными земельными участками в значительно меньшей степени регулируются императивными нормами, и стороны свободны в определении модели своего поведения. Так, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства предоставляются за редкими исключениями по итогам аукционов в силу требований ст. 30.1 Земельного кодекса РФ. Формы, способы отчуждения частного земельного участка собственник определяет самостоятельно.

Пока в России подавляющее большинство земель принадлежит на праве собственности публичным образованиям, будет существовать особый порядок возникновения прав частных лиц на земельные участки, находящиеся в государственной

или муниципальной собственности, регулируемый специальными нормами. Но даже кардинальное изменение пропорционального соотношения публичных и частных земель вряд ли сможет сломить сложившиеся традиции правового регулирования отношений по предоставлению земельных участков, поскольку особый порядок, определенный императивными нормами, – гарантия соблюдения прав граждан и юридических лиц, заинтересованных в получении земельного участка.

Широкое использование в законодательстве и специальной юридической литературе термина “предоставление земельных участков” применительно к землям, находящимся в государственной или муниципальной собственности, также основывается на традициях земельно-правовой науки, ее наследии⁴.

В юридической литературе остается открытым вопрос о том, можно ли считать предоставлением земельного участка те случаи, когда физическое или юридическое лицо производит смену права на используемый им государственный или муниципальный земельный участок (переоформляет ранее возникшее право). Казалось бы, еще в 2001 г. Конституционный Суд РФ высказал правовую позицию по данному вопросу⁵, но до сих

⁴ Хотя с позиции этимологии слова нет препятствий к использованию термина “предоставление земельного участка” применительно к частным земельным участкам, изложенное выше не позволяет согласиться с В.В. Гречко, который считает, что этот термин (понятие) имеет равное значение для земельного и гражданского законодательства и применим как к публичной, так и к частной собственности на земельные участки (см.: Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9, 15, 16).

⁵ В решении Конституционного Суда РФ указано, что “не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы (...) распространение понятия “предоставление земельного участка” как на случаи первичного получения земли, так и на случаи перерегистрации права владения и пользования земельными участками (...), и “неопределенность нормы позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче (...), что создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации)” (Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы “Об основах платного землепользования в городе Москве” в связи с жалобой гражданки Т.В. Близиной» от 13 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 2). Ст. 5014).

пор у ученых этот вопрос не нашел однозначного ответа.

Несмотря на некоторое сходство, переоформление и предоставление прав на земельный участок, определенные процедуры, имеющие целью изменение права на имущество, представляется правильным разграничение этих понятий. Это – различные виды отношений, процедур, отличающихся, во-первых, субъектным составом (в одном случае необходимо, чтобы одной из сторон являлось лицо, использующее земельный участок, в другом, напротив, – лицо, не обладающее какими-либо правами на предоставляемый земельный участок; более того, при переоформлении не всегда в качестве стороны отношения выступает орган, распоряжающийся земельным участком, а при предоставлении такой орган обязателен). Во-вторых, объектом отношений по переоформлению выступает индивидуализированный в порядке кадастрового учета земельный участок, при предоставлении – кадастровый учет земельного участка может выступать не первоначальной стадией его предоставления, и индивидуализация земельного участка производится иными способами (например, при предоставлении земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта к решению о предварительном согласовании места размещения объекта прилагается только схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте – п. 7 ст. 31 ЗК РФ). В-третьих, процедуры предоставления и переоформления, содержание возникающих при этом отношений существенно образом отличаются, так же как и регулируются различными правовыми нормами. В-четвертых, переоформление может иметь место в отношении частных земельных участков (например, заключение договора аренды с условием о выкупе арендованного имущества и приобретение его на условиях, предусмотренных договором), предоставление применимо только к земельным участкам, находящимся в публичной собственности. В-пятых, в ряде случаев на частных лиц отнесена обязанность по переоформлению ранее предоставленного права на земельный участок и предусмотрена ответственность за нарушение сроков переоформления (ст. 7.34 КоАП), в отношении по предоставлению частные лица вступают исключительно по своей воле и своему усмотрению.

В связи с рассматриваемым вопросом интересны положения п. 9.1 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г., предусматривающие права граждан на *переоформление*

прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставленные для определенных целей до введения в действие ЗК РФ (ч. 1, 2), и на *регистрацию права собственности на земельные участки*, если к гражданину перешло право собственности на здания и (или) сооружения, расположенные на них (ч. 3). В последнем случае, поскольку право собственности на объект недвижимости существует, презюмируется, что и предоставление земельного участка в установленном порядке имело место, но какие-либо документы на земельный участок под приобретенным объектом недвижимости могут отсутствовать. Государственная регистрация права собственности на указанные земельные участки как в первом, так и во втором случаях осуществляется в соответствии со ст. 25.2 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” от 21 июля 1997 г.

Как представляется, рассматривая отношения предоставления прав на земельные участки, нет оснований для противопоставления им именно двух групп отношений: переоформления (ч. 1, 2 п. 9.1 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”) и перерегистрации (ч. 3 п. 9.1 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”)⁶, в обоих случаях возникают отношения по переоформлению прав на земельные участки. Более правильно использовать термин “*переоформление*” (“*оформление*”), поскольку как в первом, так и во втором случаях допускается не только изменение существующего (если можно так выразиться, очевидного) права (постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения) на право собственности, но и оформление ранее предоставленного (“неочевидного”) права. Так, на основании ч. 1, 2 п. 9 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” допускается государственная регистрация права собственности на земельный участок, если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, предоставленный ему до введения в

действие Земельного кодекса РФ, не указано право, на котором он предоставлен или невозможно определить вид этого права. Такой участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности.

Несмотря на употребление, казалось бы, разной терминологии в ч. 1, 2 и ч. 3 п. 9 ст. 3 названного Закона: переоформление и регистрация права, возникающие при этом отношения имеют схожий объект (это земельный участок определенного целевого назначения: предоставленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства), субъектом отношений выступают только граждане, имеющие право на оформление земельного участка в собственность, и порядок такого оформления единый – подача заявления о государственной регистрации права собственности в соответствии с Федеральным законом “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”. Ни в первом, ни во втором случаях принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется (ч. 4 п. 9 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”).

Такими образом, сфера действия законодательства ограничивается первичным выделением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, лицам, которые не обладают правами на него.

В земельно-правовой науке категория “предоставление земельного участка” относится к числу спорных и являлась предметом специальных исследований⁷. Так, Д.Л. Мальцев считает, что

⁷ См.: Дедова Н.А. Предоставление земель; изъятие земель: правовое регулирование в условиях экономической реформы. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1995; Орешкина О.В. Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; Ткачева И.В. Правовое регулирование предоставления для строительства земельных участков в г. Москве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Мальцев Д.Л. Предоставление прав на земельные участки в городе Москве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Воронин А.О. Указ. соч.; Грицкова Ю.В. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Гречко В.В. Указ. соч.; и др.

⁶ Так, О.А. Воронин считает, что наряду с предоставлением земельных участков можно говорить о переоформлении либо об оформлении в надлежащем порядке документов на ранее предоставленный земельный участок путем регистрации (см.: Воронин А.О. Предоставление земель населенных пунктов для строительства хозяйственных и иных объектов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2009. С. 9, 10).

«“термином “предоставление права на земельный участок” обозначается совокупность юридических фактов, которая влечет возникновение права на земельный участок из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», и “можно предположить, что предоставление права как одно из оснований возникновения прав на земельные участки своим содержанием имеет специфический состав (...)”⁸. Существует и точка зрения о том, что «слово “предоставление” целесообразно применять только при административном порядке передачи земельного участка государственным органом в бессрочное (постоянное) пользование»⁹. Как можно заметить, эти позиции существенно отличаются и свидетельствуют о различном толковании используемого слова.

Исследуемый термин довольно часто встречается и в Лесном, Водном кодексах, Законе РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г., иных природо-ресурсных нормативно-правовых актах, что также можно объяснить наличием в основном публичной формы собственности на соответствующие природные объекты. Тесная экологическая взаимосвязь, взаимообусловленность существования природных объектов и их взаимовлияние друг на друга, а также соответствующая система действующих правовых норм, закрепляющих порядок получения землепользования, лесопользования, водопользования, недропользования для определенных целей, позволяет утверждать о необходимости употребления более широкого понятия “предоставление природных объектов гражданам и юридическим лицам для определенных целей” и анализировать его содержание с позиции интеграции норм об использовании природных объектов.

При предоставлении природных объектов отдельным лицам возникают и развиваются различные (в том числе с точки зрения правовой природы) *правоотношения*. Взаимосвязанные и последовательно развивающиеся общественные отношения представляют собой сложную систему. Например, в самом общем виде развитие отношений по предоставлению природных объектов в целях добычи полезных ископаемых может проходить следующим образом. Первоначально возникают отношения по предоставлению права пользования участком недр, начинающемуся с обращения потенциального недропользователя в компетентный орган или специальную комиссию, при по-

ложительном решении – получающие развитие в дальнейшем по лицензированию недропользования, определению пространственных границ участка недр, в пределах которого разрешается осуществление работ, указанных в лицензии: горного отвода, согласования технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы. После утверждения проекта проведения работ, связанных с использованием недр, недропользователь подает заявление в орган государственной власти или орган местного самоуправления о предоставлении земельного участка, необходимого для пользования недрами. В установленном законом порядке принимается решение о землепользовании данного субъекта и заключается договор аренды (ст. 9, 10.1, 11, 25.1 Закона РФ “О недрах”, ст. 30, 31, 32 ЗК РФ). Как легко заметить, в приведенном случае в основном возникают отношения публичного характера.

Для возникновения отношений по предоставлению природных объектов требуется либо принятие решения публичным собственником о реализации принадлежащего ему правомочия по распоряжению¹⁰ природным объектом (его частью), либо желание и осознание физическим, юридическим лицом существующей у него потенциальной возможности в получении права на природный объект (как элемент правоспособности лица) и совершении определенных в правовых нормах “инициативных действий”. Такие действия физических или юридических лиц во всяком случае выражаются в подаче заявления (заявки) с приложением документов, необходимых для получения права на природный объект. Если перечень таких документов предусмотрен нормативно-правовыми актами – в орган, уполномоченный на отчуждение запрашиваемого объекта (его части). Взаимность права граждан, юридических лиц на подачу заявления о предоставлении природного объекта (его части) для строительства и обязанность органа рассмотреть такое заявление определяют, что направленность действий физических или юридических лиц должна быть строго субъектной, персонифицированной – к органу, обязанному рассмотреть заявку и наделенному компетенцией по совершению

⁸ Мальцев Д.Л. Указ. соч. С. 18, 19.

⁹ Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками. Учеб. пос. М., 2006. С. 54.

¹⁰ Поскольку некоторые исследователи возможность заключения договора аренды, безвозмездного пользования рассматривают как элемент правомочия пользования, отмечу, что “распоряжение имеет место всегда, когда иное лицо получает юридическую возможность, т.е. право, получать пользу от вещи” (Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2010 // СПС “КонсультантПлюс”).

распорядительных действий¹¹. Подача заявки при указанных условиях есть юридический факт, с наступлением которого можно говорить о возникновении отношений по предоставлению природного объекта (его части), например для строительства.

В связи с участием в отношениях по предоставлению такого субъекта, как публичное образование, в лице органов, наделенных компетенцией по распоряжению природными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, нормативно-правовое регулирование соответствующих отношений дополняется индивидуальным правовым регулированием. Исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления путем издания правоприменительных актов обеспечивают развитие отношений по предоставлению природных объектов (их частей). Решение публичного собственника о реализации принадлежащего ему правомочия по распоряжению природным объектом выражается, например, в принятии исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов) либо решения о предоставлении водного объекта (его части) в пользование на основании заявления физического лица, юридического лица, заинтересованного в получении водного объекта или его части. Каждый из правоприменительных актов имеет определенные юридические последствия.

Безусловно, принимаемое решение о предоставлении объекта (его части) должно базироваться на требованиях нормативных правовых актов. Одной из особенностей правового режима природных объектов является установление в законодательстве исчерпывающего перечня возможных прав, на которых они предоставляются частным лицам. Только на земельные участки (включая лесные участки, за исключением лесных участков в составе земель лесного фонда), а также пруд и обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, допускается

частная собственность. Все остальные природные объекты находятся в публичной собственности, что предполагает возникновение только срочного пользования на природные объекты и в большей степени позволяет обеспечивать контроль за их использованием. Материальные нормы определяют вариативность поведения как публичных собственников, так и заинтересованных в получении природного объекта субъектов.

Независимо от того, кто является инициатором по предоставлению природного объекта, при принятии решения компетентным органом оцениваются характеристики такого объекта. С учетом технических параметров и назначения здания, сооружения определяется пригодность природного объекта для использования в целях возведения данного здания, сооружения. При установлении пригодности предполагаемого к передаче земельного участка или иного природного объекта важнейшее значение имеют его *эко-связи и естественные* (местоположение, рельеф, состав грунта, лесистость и состав пород, гидрометрические и гидрохимические показатели водного объекта, его водный режим, наличие или отсутствие полезных ископаемых, экологическая обстановка, геологическая и иная характеристика района застройки и др.), *юридические* (категория земель, целевое назначение и разрешенное использование земельного участка, категория лесов, содержание градостроительной документации, вид испрашиваемого или предоставляемого права, установленные в соответствии с федеральными законами ограничения использования природного объекта и т.п.), *экономические* (например, в отношении участка недр устанавливаются суммарные запасы месторождения, количество и качество запасов полезного ископаемого, его состав и свойства), *технические* (площадь, конфигурация, обеспеченность транспортной и инженерной инфраструктурой, площадь, технические условия подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и иные) *характеристики*.

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), в том числе земельный участок, включающего правомочие владения и пользования. Передаваемое право факультативно может содержать

¹¹ Так же согласно п.1 ст. 29 ЗК РФ предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, *обладающих правом предоставления* соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9–11 ЗК РФ (курсив мой. – Е.Б.).

и правомочие распоряжения. Например, право аренды предоставляет арендатору ограниченную возможность распоряжаться переданным объектом, а содержание права безвозмездного (срочного) пользования государственным или муниципальным земельным участком не включает правомочия распоряжения. В отдельных случаях правообладатель не наделяется правомочием владения, например в силу специфики водного объекта оно не передается водопользователю.

Достижение сформулированной цели обеспечивается движением правоотношения государственной или муниципальной собственности, выражающимся в прекращении публичной собственности и возникновении частной собственности на природный объект или в изменении отношений публичной собственности в связи с возникновением допускаемого законом природопользования. Конечным результатом развития общественных отношений является правопреемство. В первом случае по терминологии Б.Б. Черпахина имеет место “транслятивное правоприобретение” (переносщее права и обязанности), во втором – “конститутивное правоприобретение” (на основе права праводателя создается право с иным содержанием – более ограниченным)¹².

Отношения, в рамках которых реализуются организационно-правовые действия, направленные на индивидуализацию передаваемого объекта, например, по формированию земельного участка (п/п. 1 п. 4 ст. 30 ЗК РФ), определению пространственных границ горного отвода (ст. 7 Закона РФ “О недрах”), необходимо рассматривать в системе отношений по предоставлению природного объекта, если они подчиняются общей (конечной) цели предоставления природного объекта (его части) – передаче права на данный объект. Осуществляемые действия и возникающие общественные отношения могут иметь (и часто имеют) более частные (ближайшие) задачи, в том числе направленные на обеспечение принятия решения по передаче права на природный объект (его часть) или на исполнение такого решения. Таким образом, на основании воли передать и (или) приобрести право на использование природного объекта (его части) формируются, развиваются различные по содержанию правовые отношения.

Предоставление природных объектов (их частей) характеризуется осуществлением юридически значимых активных действий со стороны

уполномоченного субъекта – представителя собственника природного объекта и со стороны заинтересованных физических, юридических лиц, совершаемых в установленной последовательности, т.е. можно говорить об определенной *юридической процедуре*. Процедура предоставления природных объектов (их частей) оформляет систему динамично развивающихся правоотношений, опосредующих правовой механизм распоряжения публичным собственником природным объектом (его частью) и приобретения допускаемых законом прав на природный объект (права природопользования).

Установление в нормативных правовых актах процедуры предоставления природного объекта (его части) определенным лицам обеспечивает стабильность развития отношений природопользования, их устойчивость и упорядоченность. “Процедура ведет к предсказуемости, дает возможность контролировать поведение субъекта и тем самым в какой-то мере ограничивает его произвольное поведение”¹³.

Возникающая в ходе предоставления природных объектов деятельность характеризуется нормативно установленной последовательностью юридически значимых актов поведения – действий исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), протекающих в том или ином временном отрезке. Определенные требования, хотя и в меньшей степени, законодатель предъявляет и к действиям заинтересованных в получении права на природный объект субъектов. Для достижения итоговой цели процедуры предоставления природных объектов необходимо именно *взаимодействие* публичного образования (в лице его органов) и физического, юридического лица. Одних действий только со стороны государственных органов, органов местного самоуправления недостаточно для достижения поставленной цели, следовательно, и для завершения процедуры предоставления. Например, орган местного самоуправления может принять решение и провести аукцион по продаже сформированного земельного участка для строительства, но отсутствие заявителей, признанных участниками аукциона, или не совершение участниками аукциона действий, свидетельствующих об их намерении приобрести предмет аукциона, приведет к признанию аукциона несостоявшимся.

¹² См.: Черпахин Б.Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву. М., 1962.

¹³ Смольянов М.С. Юридическая процедура как гарантия прав человека. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6.

Хотя рассматриваемая процедура в основном связана с упорядочением взаимоотношений между властным субъектом и физическими или юридическими лицами, нормами природоресурсного законодательства в определенной степени регулируются и внутренние связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления. Так, в силу п. 2 ст. 32 ЗК РФ для принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления запрашивает кадастровый паспорт земельного участка (его копию, сведения, содержащиеся в нем) в органе, осуществляющем кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, если такой документ не представлен гражданином или юридическим лицом по собственной инициативе.

Итак, как *определенная процедура*, предоставление природного объекта (его части) физическим и юридическим лицам – 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 к лицу, которое не обладает на него правами, либо возникновение предусмотренного законом иного права на земельный участок или природный объект (его часть). Достижение баланса публичного и частного интереса при предоставлении природного объекта отдельным лицам является залогом экологического и экономического благосостояния общества.

Предоставление природного объекта (его части) как система взаимосвязанных правоотношений и сложная процедура включают несколько относительно самостоятельных процедур, имеющих свои цели (которые относительно общей цели передачи права на природный объект выступают в качестве задач): формирование земельного участка, проведение торгов или неконкурентной процедуры предоставления права природопользования и иные.

Определяя “предоставление природных объектов (их частей)” как систему целенаправленных действий различных субъектов и возникающих соответствующих правовых отношений, неизбежно возникает вопрос о завершающей стадии данной процедуры и с какого момента процедура предоставления является оконченной. Представляется,

что прекращение отношений по предоставлению связано с достижением правового результата, на который рассчитывали субъекты при вступлении в правоотношения, – с возникновением материальных отношений по природопользованию либо с отказом компетентного органа в таком предоставлении.

Последовательное развитие отношений по предоставлению, начинающееся с инициативных действий публичного собственника или заинтересованного в получении природного объекта (его части) лица, и дальнейшее принятие/подписание правоустанавливающих документов (договор аренды земельного участка или лесного участка, договор купли-продажи земельного участка, договор водопользования и иных) создают возможность установления предусмотренного федеральным законом права природопользования. Исполнительный орган государственной власти, орган местного самоуправления обязаны передать природный объект и соответствующее право природопользования¹⁴.

Передача природного объекта (его части) характеризуется согласованным волеизъявлением передающей стороны – публичного собственника и принимающей стороны – физического, юридического лица, обеспечивающим возможность фактического использования природного объекта (его части)¹⁵.

В нормативных актах можно встретить положения, специально регулирующие вопросы передачи объекта. Так, на основании ст. 556 ГК РФ передача недвижимости продавцом и принятие ее покупателем осуществляются по подписываемому сторонами передаточному акту или иному документу о передаче, и, если иное не предусмотрено законом или договором; обязательство продавца передать недвижимость покупателю считается исполненным после вручения этого имущества покупателю и подписания сторонами соответствующего документа о передаче. На основании ст. 611 ГК РФ арендодатель обязан предоставить арендатору имущество в состоянии,

¹⁴ По общему правилу федеральным законом не устанавливается именно такой порядок действий: передача объекта может как предшествовать, так и следовать за возникновением права.

¹⁵ Фактическая и юридическая возможность могут не совпадать. Допустим, если договор аренды подлежал государственной регистрации и не был зарегистрирован, передача земельного участка от арендодателя к арендатору, позволяющая начать его эксплуатацию, возможна, но до момента регистрации договора правовых оснований использовать земельный участок по договору аренды нет, и права арендатора не возникают (п. 2 ст. 26 ЗК РФ, п. 3 ст. 433 ГК РФ).

соответствующим условиям договора аренды и назначению имущества. В силу п. 2 ст. 22, п. 3 ст. 3 ЗК РФ данные положения подлежат применению и к договору купли-продажи или аренды земельного участка.

В Лесном кодексе РФ прямо вопрос о форме передачи лесного участка не решен. В то же время в примерной форме договора аренды лесного участка¹⁶ среди обязанностей арендодателя значится обязанность передать лесной участок арендатору по акту приема-передачи лесного участка в аренду, и арендатор имеет право приступить к использованию лесного участка после государственной регистрации договора, подписания сторонами акта приема-передачи лесного участка в аренду и представления арендодателю в установленном порядке разработанного проекта освоения лесов с положительным заключением государственной экспертизы или муниципальной экспертизы (п. 9, 10).

При возникновении права на основании решения о предоставлении природного объекта (его части) физическому или юридическому лицу в нормативных правовых актах требование о подписании документа о передаче природного объекта (его части) не содержится. Можно предположить, что передача считается состоявшейся с момента вступления в силу такого решения, если в самом решении не предусмотрено иное.

Вторая обязанность исполнительного органа государственной власти, органа местного самоуправления – передать соответствующее право природопользования – считается исполненной с момента его возникновения у природопользователя. Это зависит от вида природного объекта, передаваемого права. Так, право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок, лесной участок возникает с момента их государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ст. 8.1, 131 ГК РФ, ст. 25 ЗК РФ, ст. 93 ЛК РФ). До момента государственной регистрации перехода (возникновения) права физического или юридического лица на земельный или лесной участок публичный собственник не может считаться исполнившим обязанность по передаче права. Соответственно, процедура предоставления природного объекта

охватывает отношения по государственной регистрации соответствующего права с участием собственника природного объекта и потенциального природопользователя (подача заявления в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, приостановление государственной регистрации по заявлению правообладателя, стороны или сторон сделки).

Любая юридическая процедура находит свое формальное закрепление в нормативных правовых актах. Для гарантированности прав субъектов правоотношений в сфере пользования природными объектами и ресурсами, ограничения (недопущения) произвола публично-властной деятельности, уменьшения возможности субъективного усмотрения исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в нормах законодательства устанавливаются последовательность определенных действий по предоставлению природных объектов и формы, способы их совершения.

При предоставлении земельных участков и иных природных объектов имеют важное значение нормы и процедурного, и материального характера. Например, материальными нормами права определяются структура и компетенция органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере предоставления прав на природные объекты, правовой статус физических и юридических лиц, их право на получение природного объекта в пользование для определенных целей. Процедурные нормы, содержащиеся в природоресурсном, природоохранном законодательстве, выполняют обеспечительную функцию, позволяя реализовывать материально-правовые установления.

Соответственно, нормы о предоставлении природных объектов базируются на общих положениях административного законодательства, содержатся и получают развитие в законодательстве об охране окружающей среды, в природоресурсном и гражданском законодательствах. Система названных норм, имеющая комплексный характер, с одной стороны, способствует организации и обеспечению реализации правомочия распоряжения, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Федерации или муниципальным образованиям – как собственникам природного объекта, с другой стороны, является гарантией соблюдения экологических, экономических, социальных и иных прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Как *система норм* “предоставление природного объекта (его части) физическим и юридическим

¹⁶ Утверждена приказом Рослесхоза “Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка” от 26 июля 2011 г. // Бюллетень нормативных актов. 2011. № 42.

лицам” – 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 права¹⁷ на получение не используемого ими природного объекта.

Таким образом, конститутивными признаками “предоставления природных объектов” являются следующие:

¹⁷ Данное обстоятельство, как справедливо отмечает И.А. Иконицкая, позволяет рассматривать такие нормы как “правонаделительные” (см.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976. С. 221).

– участниками возникающих отношений являются субъект (орган), наделенный собственником правомочием по распоряжению природным объектом (его частью), находящимся в государственной или муниципальной собственности, – с одной стороны; физическое, юридическое лицо, заинтересованное в получении права на природный объект (природопользование), – с другой стороны;

– на предоставляемый природный объект (его часть) право природопользования у данного заинтересованного лица отсутствует;

– содержание развивающихся правоотношений составляют целенаправленные юридически значимые волевые действия, осуществляемые в формах, способами и в порядке, определяемыми нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности;

– конечной целью являются переход права собственности на государственный или муниципальный земельный участок либо возникновение предусмотренного законом иного права на земельный участок или природный объект (его часть).