

Правовые проблемы предоставления земель лесного фонда для добычи полезных ископаемых



Ю.С. Сергеев,
помощник члена
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации



Б.В. Хахимов,
кандидат экономических наук,
Аппарат Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации,
консультант

В соответствии со ст. 8 Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ)¹ в состав земель лесного фонда входят лесные земли и нелесные земли.

К лесным землям относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные).

К нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие не удобные для использования земли).

В соответствии со ст. 66 ЛК РФ для осуществления добычи полезных ископаемых достаточно разрешения территориального органа федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, «если для этого не требуется перевода лесных земель в нелесные земли или перевода земель лесного фонда в земли иных категорий».

Однако ЛК РФ четко не устанавливает, в каких случаях для проведения работ в лесном фонде, не связанных с ведением лесного хозяйства, обя-

зателен перевод *лесных* земель лесного фонда в *нелесные*, а в каких случаях — перевод земель лесного фонда в земли иных категорий.

Для ведения работ по добыче полезных ископаемых в лесном фонде предоставление права пользования землями лесного фонда требуется на сравнительно короткий период — от нескольких месяцев до нескольких лет без изъятия этих земель из состава лесного фонда. По истечении этого срока использованные земли подлежат рекультивации и вновь могут использоваться для ведения лесного хозяйства. Для целей недропользования целесообразно установить в законодательстве, в каких случаях требуется временный перевод лесных земель в нелесные земли на срок проведения работ по добыче полезных ископаемых (если это вообще надо делать), а также порядок такого перевода.

Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»² установил в ст. 11, что перевод земель лесного фонда в другую категорию допускается в исключительных случаях, только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, и осуществляется в соответ-

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2001 г., 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 21, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 21 июля, 31 декабря 2005 г.).

² Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

ствии с лесоустроительной документацией в следующих случаях:

- 1) невозможность их дальнейшего использования по целевому назначению;
- 2) прекращение нужд лесного хозяйства;
- 3) необходимость обеспечения обороны страны и безопасности государства, нужд сельского хозяйства, энергетики, добычи полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержания объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

С одной стороны, из этого следует, что если после добычи полезных ископаемых возможно дальнейшее использование земель лесного фонда по целевому назначению, то перевод этих земель в земли других категорий неправомерен. С другой стороны, в данном Законе прямо указывается, что при любой добыче полезных ископаемых (кроме общераспространенных) такой перевод обязателен. Неоднозначность данной правовой нормы привела к правовой коллизии при ее применении и, как следствие, к неправильному решению по ее преодолению.

Законодатель правильно исходил из положения об особой экологической значимости лесов, потому и все нормы лесного законодательства ориентированы на сохранение в том числе общей площади земель лесного фонда, особенно лесных земель. Именно поэтому перевод земель лесного фонда в земли иных категорий допускается ЛК РФ в исключительных случаях, когда пользование землями лесного фонда не оставляет возможности восстановить их главную экологическую функцию или использовать их для нужд лесного хозяйства в будущем.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 г. № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом».

⁴ Письмо Федерального агентства лесного хозяйства от 25 января 2005 г. агентствам лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации № ВН-03-46/171 «О подготовке материалов, обосновывающих перевод лесных земель в нелесные земли».

⁵ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Перевод земель лесного фонда в иную категорию (например, в *земли промышленности*) можно также допускать только в этих исключительных случаях, а не искать любую возможность для уменьшения общей площади земель лесного фонда.

До вступления в силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» для проведения добычи полезных ископаемых на землях лесного фонда в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 г. № 455³ достаточно было лишь перевести лесные земли в нелесные, уплатив соответствующую компенсацию за потери лесного хозяйства.

Однако в январе 2005 г. Федеральное агентство лесного хозяйства предписало⁴ своим территориальным подразделениям во всех случаях добычи полезных ископаемых (кроме добычи

Для целей недропользования целесообразно установить в законодательстве, в каких случаях требуется временный перевод *лесных* земель в *нелесные* земли на срок проведения работ по добыче полезных ископаемых (если это вообще надо делать), а также порядок такого перевода.

общераспространенных полезных ископаемых) в обязательном порядке переводить эти земли в категорию земель промышленности, т.е. изымать из общей площади земель лесного

фонда. Установленный Правительством Российской Федерации размер платы за такой перевод был в десятки раз больше, чем за перевод лесных земель в нелесные. Это во многих случаях (особенно при отработке небольших месторождений полезных ископаемых) делало добычу полезных ископаемых на таких участках нерентабельной.

Несмотря на отмену этой директивы Федерального агентства лесного хозяйства, во избежание такой ситуации в будущем необходимо было внести изменения в действующее законодательство и предусмотреть недопустимость подобных положений при подготовке новых законопроектов.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 111-ФЗ⁵ положение об обязательности перевода земель лесного фонда в земли других категорий для добычи полезных ископаемых из ЛК РФ было исключено.

При решении вопроса о необходимости перевода земель лесного фонда в земли других категорий для добычи полезных ископаемых теперь имеется только один критерий — возмож-

ность «осуществить меры по рекультивации земель для нужд лесного хозяйства», т.е. возможность или невозможность дальнейшего использования этих земель по их целевому назначению. И это правильно!

Предложения по упрощению законодательства, регулирующего лесные отношения

В настоящее время Государственная Дума рассматривает законопроект о новой редакции ЛК РФ, принятый 18 января 2006 г. в первом чтении. Для эффективного регулирования предоставления земель лесного фонда для добычи полезных ископаемых, на наш взгляд, в новую редакцию следует включить следующие положения.

Решение вопроса о переводе лесных земель лесного фонда в нелесные для добычи полезных ископаемых

Необходимо предусмотреть в новой редакции ЛК РФ, что перевод земель лесного фонда в земли иных категорий для добычи полезных ископаемых допускается только в случаях, при которых невозможно после отработки месторождения использование рекультивированных земель для залесения или использование в виде нелесных земель.

Вместе с тем в законодательстве необходимо установить норму, допускающую проведение геолого-поисковых работ и разведки месторождений полезных ископаемых вообще без перевода лесных земель в нелесные.

Данное предложение основывается на том факте, что геолого-поисковые и геолого-разведочные работы проводятся практически без изъятия лесных ресурсов. Недропользователь (лесопользователь) по окончании работ проводит рекультивацию нарушенных лесных и нелесных земель. И поэтому в данном случае перевод лесных земель в нелесные не имеет смысла — все использованные недропользователем лесные земли остаются лесными, так как по-прежнему покрыты лесной растительностью или вновь предназначены для «залесения».

По нашему мнению, вообще излишни установленные в действующем ЛК РФ и предусматриваемые в проекте новой редакции ЛК РФ правовые нормы о переводе лесных земель в нелесные земли, поскольку согласно Земельному кодексу Российской Федерации⁶ понятия «лесные земли и нелесные земли» не являются категориями земель и вопрос их названия — всего лишь вопрос учета земель лесного фонда. ЛК РФ не запрещает, например, засаживать лесом какую-то часть просек или сельскохозяйственных угодий (нелесные земли) и таким образом превращать их снова в лесные. При этом для ведения лесного хозяйства (например, при лесоустройстве) может появиться необходимость прокладки дополнительных просек, т. е. перевода какой-то части лесных в нелесные земли. Данные изменения в предназначении отдельных участков земель лесного фонда должны отражаться только в материалах учета земель лесного фонда. Сам же перевод лесных в нелесные земли является всего лишь процедурой учета земель лесного фонда (т. е. внутренним делом лесного ведомства) и поэтому не должен предусматривать взимание какой-либо платы и не нуждается даже в государственной экологической экспертизе.

В законодательстве же необходимо устанавливать правовые нормы о предоставлении лесных и нелесных земель в пользование и порядке возмещения реального ущерба, причем не «лесному хозяйству» в целом, а конкретному участку лесного фонда, в виде стоимости лесных ресурсов: древесины, подлеска, ягодника.

Лесные аукционы для недропользователей

Обращает на себя внимание тот факт, что недропользователь получает право разведки и добычи полезных ископаемых по результатам «горного» аукциона.

В рассматриваемом в настоящее время законопроекте новой редакции ЛК РФ не указано, что предоставление лесных участков в аренду нед-

По нашему мнению, вообще излишни установленные в действующем ЛК РФ и предусматриваемые в проекте новой редакции ЛК РФ правовые нормы о переводе лесных земель в нелесные земли...

земель в пользование и порядке возмещения реального ущерба, причем не «лесному хозяйству» в целом, а конкретному

⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (в ред. федеральных законов от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 3 октября 2004 г. № 123-ФЗ, от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 7 марта 2005 г. № 15-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 111-ФЗ, от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 206-ФЗ).

недропользователю, имеющему право разведки и добычи полезных ископаемых, для этих целей тоже должно производиться, как и для геологического изучения недр, без проведения аукционов. Ведь очевидно, что недропользователь, уже получивший право пользования недрами с целью добычи полезных ископаемых на аукционе, не должен проходить еще один аукцион, поскольку вопрос о выставлении конкретного участка недр на аукцион предварительно согласовывался, в том числе и с лесным ведомством.

В новую редакцию ЛК РФ необходимо включить норму о предоставлении участка лесного фонда недропользователю без проведения лесного аукциона. Такое положение исключит возможность возникновения правовой коллизии, при которой недропользователь, выиграв «горный» аукцион, может не выиграть «лесной» аукцион.

Государственная экологическая экспертиза при переводе земель лесного фонда

Действующий ЛК РФ для переводов участков лесных земель в нелесные и Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» требуют обязательного проведения предварительной государственной экологической экспертизы для перевода земель лесного фонда в земли иных категорий.

Нечеткость формулировок соответствующих правовых норм при применении этих законодательных актов для случаев недропользования на участках лесного фонда позволяет сделать вывод, что государственная экологическая экспертиза требуется перед каждым предполагаемым переводом каждого участка лесных земель лесного фонда в нелесные земли (хотя это всего лишь вопрос учета отдельных видов земель лесного фонда в материалах лесоустройства) или земель лесного фонда в земли других категорий. Следует помнить, что перед началом любых проводимых в лесном фонде работ, тем более связанных с нарушением почвенного покрова земель лесного фонда, недропользователь представляет технический проект работ на государственную экологическую экспертизу. В таком проекте предусматриваются все позиции использования земель, в том числе объемы, оче-

редность и сроки перевода отдельных участков лесных земель в нелесные земли. Только после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы у недропользователя возникает право реализации данного технического проекта.

В связи с этим никакой необходимости проведения трудоемкой государственной экологической экспертизы на отдельных

этапах освоения месторождений полезных ископаемых на землях лесного фонда не существует.

Соответственно требуется внести изменения в ЛК РФ и Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»:

- 1) исключить излишнее положение об обязательности проведения государственной экологической экспертизы при любом переводе лесных земель лесного фонда в нелесные земли или переводе земель лесного фонда в земли иных категорий;
- 2) внести уточнения, что все подобные переводы лесных земель в нелесные земли или переводы земель из одной категории в другую проводятся на основании положительного заключения государственной экологической экспертизы технического проекта в целом.

Такое дополнение позволит исключить практику ненужного назначения государственной экологической экспертизы из ежегодных (текущих) планов работ в рамках утвержденного и прошедшего государственную экологическую экспертизу технического проекта.

Совершенствование законодательства в целях упорядочения предоставления земель лесного фонда для добычи полезных ископаемых снимет излишние административные барьеры и тем самым повысит инвестиционную привлекательность проектов недропользования в Российской Федерации. □