

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ АРЕНДЫ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО НЕФТЕГАЗОВЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

FEATURES OF LEGAL REGULATION
OF THE RELATIONS IN THE SPHERE
OF THE CONCLUSION OF LEASE
CONTRACTS OF THE TIMBERLAND
FOR PERFORMANCE OF ENGINEERING
RESEARCHES IN THE RUSSIAN
FEDERATION UNDER CONSTRUCTION OF
OIL AND GAS FIELDS

Yu. Evdokimenko

Annotation

Article is devoted to the analysis of the existing forest legislation in the sphere of the conclusion of lease contracts of the timberland for performance of engineering researches by legal entities and individuals in the Russian Federation. The author notes that in provisions of Lesnoy of the code of the Russian Federation there are no norms the regulating legal relationship in the sphere of granting the wood lot with the right of the cabin of forest plantings for performance of engineering researches. Lack of state regulation of the relations which have developed in practice in the specified sphere, leads to increase in number of commission of offences.

Keywords: administrative and legal responsibility, lease contract of the timberland, engineering researches.

Евдокименко Юлия Анатольевна
Аспирант, ФГАОУ ВО
"Тюменский государственный
университет"

Аннотация

Статья посвящена анализу действующего лесного законодательства в сфере заключения договоров аренды лесных участков для выполнения инженерных изысканий юридическими и физическими лицами в Российской Федерации. Автор отмечает, что в положениях Лесного кодекса Российской Федерации отсутствуют нормы регулирующие правоотношения в сфере предоставления лесного участка с правом рубки лесных насаждений в целях выполнения инженерных изысканий. Отсутствие государственного регулирования сложившихся на практике отношений в указанной сфере, ведет к увеличению количества совершения правонарушений.

Ключевые слова:

Административно-правовая ответственность, договор аренды лесных участков, инженерные изыскания.

Правовое регулирование строительства и эксплуатации нефтяных и газовых месторождений занимает соответствующую нишу регулирования в российском законодательстве. В настоящее время отношения регулируются соответствующими федеральными нормативными правовыми актами, законодательными актами и подзаконными актами субъектов Российской Федерации, включая ведомственные акты и акты локального регулирования.

Основным законом, регулирующим деятельность по строительству нефтяных и газовых месторождений, является Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. N 190-ФЗ [1]. В силу особенности строительства данных объектов, они выделены как особо опасные и технологически сложные объекты (ст. 48.1. Градостроительного кодекса).

На сегодняшний день приказом Минприроды России от 14.06.2016г. № 356 [2] утверждены Правила разработки месторождений углеводородного сырья, которые регулируют требования к документации по разработке месторождения, процедуру подготовки месторождений к промышленной разработке, ввода скважин в эксплуатацию, ремонта скважин, включая требования к системе разработки месторождений и эксплуатации скважин.

Пользование недрами в целях добычи нефти и газа предполагает осуществление различных видов работ:

- ◆ проведение инженерных изысканий, геолого-разведочных и нефтегазодобывающих работ, связанных с поисками, оценкой, разведкой и разработкой месторождений (залежей) нефти и газа;
- ◆ добыча сырой нефти, природного газа, конден-

сата и содержащихся в них компонентов (этана, пропана, бутанов, серы, гелия, металлов).

В процессе осуществления работ выполняется бурение поисковых, разведочных, добывающих скважин, а также ведется строительство буровых вышек и осуществляется эксплуатация скважин[3].

Но для получения соответствующего разрешения на строительство объектов нефтегазовых месторождений, необходимо получить положительное заключение государственной (негосударственной) экспертизы о соответствии разработанной проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий (ч.9 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

Одним из этапов подготовки проектной документации по строительству, реконструкции и/или капитальному ремонту объектов капитального строительства является выполнение инженерных изысканий (инженерно-геодезических, инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических, инженерно-экологических и инженерно-геотехнических изысканий)[4]. При осуществлении инженерных изысканий на лесных участках возникают сложности оформления необходимых разрешений для выполнения настоящих работ.

Проекты договоров ООО "ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь" на выполнение проектно-изыскательских работ по объектам обустройства, строительства и/или реконструкции разведочных скважин нефтяных и газовых месторождений содержат положения о предоставлении правоустанавливающих документов под выполнение инженерных изысканий (договоров аренды лесных участков под изыскания) до начала выполнения инженерных изысканий.

Отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные отношения) регулируются лесным законодательством. Основным законом лесного законодательства является Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006г. N 200-ФЗ[5].

При этом имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, также регулируются гражданским законодательством и Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001г. N 136-ФЗ[6].

Статья 11 Лесного кодекса содержит исчерпывающий перечень ограничений или запретов пребывания граждан в лесах, к которым относятся:

- ◆ запрет осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 года N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах"[7].

- ◆ запрет или ограничение пребывания граждан в лесах, которые расположены на землях обороны и без-

опасности, землях особо охраняемых природных территорий (земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов), иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами.

- ◆ запрет или ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ. При этом не допускается запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по другим основаниям.

При этом лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться юридическим лицам только в постоянное (бессрочное) пользование, аренду или безвозмездное пользование (ч. 2 ст. 72 Лесного кодекса), которые должны использоваться в целях, установленных ст. 25 Лесного кодекса РФ.

К видам использования лесов для строительства и эксплуатации нефтегазовых месторождений законодатель относит (п. 11, 13, ч.1 ст. 25 Лесного кодекса РФ):

- ◆ выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- ◆ строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов.

Анализ статьи 25 Лесного кодекса РФ установил, что законодатель не относит выполнение инженерных изысканий к видам использования лесов.

Таким образом, граждане вправе свободно находиться на территории леса для выполнения инженерных изысканий без права заготовки древесины и рубки лесных насаждений. При этом законодатель не обязывает лицо, выполняющее инженерные изыскания, заключать договоры аренды лесных участков или получать соответствующие разрешения органов государственной власти или органов местного самоуправления пользования лесным участком без его предоставления.

Настоящая цель использования участка закрепляется только в постановлении Правительства РФ от 24.02.2009г. N 161 "Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ"[8], который регламентирует процедуру заключения договора аренды лесного участка для проведения инженерных изысканий. Объектом аренды для выполнения изыскательских работ является лесной участок, прошедший государственный кадастровый учет.

Договор аренды заключается без проведения аукциона лесного участка на срок не более 1 года, путем подачи

заявления с обоснованием цели и срока использования лесов. Общий срок согласования и рассмотрения документов (2 рабочих дня), принятия решения о предоставлении/об отказе в предоставлении лесного участка в аренду (30 дней с даты поступления документов), подготовки и подписания договора аренды для инженерных изысканий (30 дней даты окончания проведения государственного кадастрового учета либо государственного учета лесного участка) составляет более 2 (двух) месяцев. При этом арендованный лесной участок должен использоваться согласно выбранной цели, в соответствии со ст. 72 Лесного кодекса РФ (в целях выполнения работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых или строительства, реконструкция, эксплуатации линейных объектов).

Согласно п. 1 ст. 2 ГОСТ Р 53795–2010 "Изучение недр геологическое. Термины и определения" от 01.01.2011г. под геологическим изучением недр понимается комплекс работ, в состав которых входят региональные геолого-геофизические и геохимические исследования, геологическая съемка, геологическое картирование, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых, мониторинг состояния недр и прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах.

При осуществлении рубки лесных насаждений и заготовки древесины в целях выполнения работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений полезных ископаемых юридические и физические лица должны заключить договоры аренды лесного участка (ст. 43 Лесного кодекса РФ). При этом рубка лесных насаждений будет осуществляться в соответствии с проектом освоения лесов, правилами санитарной безопасности в лесах и правилами пожарной безопасности в лесах, на основании предоставленных лесных деклараций.

Постановлением Правительства РФ от 23.07.2009г. № 604 "О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 – 46 Лесного кодекса Российской Федерации" утверждены Правила порядка реализации древесины, которая получена при использовании лесов, а именно в целях:

- а) выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
- б) строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- в) строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- г) переработки древесины и иных лесных ресурсов.

Кроме того, на основании разрешений органов государственной власти и/или органов местного самоуправления допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предостав-

ления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений.

На сегодняшний день следующие вопросы остаются не урегулированными лесным законодательством:

1. Можно ли проводить инженерные изыскания без договора аренды лесного участка или без соответствующего разрешения органов государственной власти и/или органов местного самоуправления без предоставления соответствующего лесного участка?
2. Можно ли проводить рубку лесных насаждений при заключении договора аренды лесного участка в целях выполнения инженерных изысканий?

В правоприменительной практике распространены случаи применения положений предоставления лесных участков с правом осуществления рубки лесных насаждений для выполнения работ по геологическому изучению недр в отношении предоставления лесных участков с правом осуществления рубки лесных насаждений для выполнения изыскательских работ.

Так на основании приказа Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики Ханты-Мансийского автономного округа-Югры для от 20.01.2017г. №1-ИР "О предоставлении в аренду лесного участка в границах земель лесного фонда для выполнения изыскательских работ", ООО "ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь" (Арендатор) заключил договор аренды лесного участка №XXX/17-05-ДА от 25.01.2017г. с Департаментом природных ресурсов и несырьевого сектора экономики Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (Арендодатель) в целях использования лесов для выполнения изыскательских работ. При этом проект договора аренды закрепляет за Арендатором разработку проекта освоения лесов и подачу лесных деклараций (п.п. "г", "д" п.11 Договора №XXX/17-05-ДА от 25.01.2017г.).

Законодатель прямо не закрепляет право арендатора на рубку лесных насаждений и заготовку древесины при использовании лесного участка в целях осуществления инженерных изысканий. Вышеуказанный договор предоставляет Арендатору право пользования и владения участком, но не правом пользования лесными насаждениями согласно, разработанным и утвержденным в установленном порядке, проекту освоения лесов и лесной декларации. В постановлении Правительства РФ от 23.07.2009г. № 604 также отсутствуют "инженерные изыскания", как цель использования лесов для последующей реализации древесины.

При неправильной формулировки цели использования лесного участка в проекте договора аренды и возникновении необходимости рубки лесных насаждений, Арендатор рискует "сорвать" сроки выполнения инженерных изысканий по договору выполнения работ, заключенного между Заказчиком и Подрядчиком, и/или нарушить нормы административного права в области охраны окружающей среды и природопользования.

В целях ускорения процедуры заключения договора аренды лесного участка и интегрирования видов использования лесов, необходимо внести изменения в нормы действующего лесного законодательства.

Во-первых, необходимо дополнить ч.1 ст.25 Лесного кодекса РФ следующим видом использования лесов – "проведение инженерных изысканий".

Во-вторых, закрепить и обеспечить реализацию права заинтересованных лиц (арендаторов) подачи заявлений и необходимых документов непосредственно в государственные органы (органы местного самоуправления) либо направления почтовым отправлением или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, через Единый портал государственных и муниципальных услуг, путем внесения соответствующее положение в постановление Правительства РФ от 24.02.2009г. N 161.

В-третьих, сократить срок принятия соответствующими государственными органами (органами местного самоуправления) решения о предоставлении/об отказе в предоставлении лесного участка в аренду с 30 дней на 7–10 дней с даты получения всех необходимых документов.

В-четвертых, дополнить постановление Правительства РФ от 24.02.2009г. N 161 "Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ" положением о закреплении права арендатора производить рубку лесных насаждений в целях использования лесного участка для проведения инженерных изысканий, после утверждения плана освоения лесов и оформления лесной декларации. При этом закрепить реализацию древесины в порядке установленном Постановлением Правительства РФ от 23.07.2009г. № 604 "О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 – 46 Лесного кодекса Российской Федерации" и нормами лесного законодательства. В целях разграничения договоров аренды лесных участков для инженерных изысканий от договоров аренды лесных участков для выполнения работ по геологическому изучению недр, необходимо закрепить требования определения максимальных размеров площади предоставляемого участка в зависимости от протяженности, технического оснащения и размеров планируемого объекта капитального строительства.

Кроме того, следует выделить особенности предложенного договора аренды лесных участков для выполнения инженерных изысканий, к которым можно отнести следующее:

1. Видом использования участка является проведение инженерных изысканий (инженерно-геодезических, инженерно – геологических, инженерно – гидрометеорологических, инженерно – экологических и инженерно-

геотехнических изысканий);

2. Максимальный срок аренды участка составляет один год;

3. Установлены максимальные размеры площади предоставляемого участка, в зависимости от протяженности, технического оснащения и размеров планируемого объекта капитального строительства.

4. Рубка лесных насаждений проводится после утверждения плана освоения лесов и оформления лесной декларации.

В настоящее время большинство организаций при осуществлении инженерных изысканий осуществляют рубку лесных насаждений без заключения договора аренды под инженерные изыскания. Одной из причин отсутствия договора является длительное получение и подписание проекта договора. Другой причиной является появление необходимости рубки древесины при осуществлении инженерных изысканий, когда выбранный вид пользования участком в договоре не предусматривает рубку лесных насаждений. При этом законодатель прямо не установил обязательность заключения договора аренды при выполнении инженерных изысканий.

Следующей проблемой действующего российского законодательства является привлечение к административно-правовой ответственности за незаконную рубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан в соответствии со ч.1 ст. 8.28. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 195–ФЗ от 30.12.2001г. (далее – КоАП РФ).

Так ООО "ЛУКОЙЛ–Западная Сибирь" (Заказчик) заключило с ООО "Научно-исследовательский проектный институт "Нефтегазпроект" (Подрядчик) договор на выполнение проектно-изыскательских работ по объекту "Реконструкция трубопровода N–го месторождения".

В рамках настоящего договора Подрядчик был обязан до начала выполнения инженерных изысканий оформить договор аренды земельного участка для выполнения инженерных изысканий в срок до марта 2015г.

В результате проведения 29.04.2016г. мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах, в границах территориального округа – Советское лесничество, на котором располагается вышеуказанный трубопровод, Советский отдел службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений (далее – Советский отдел Природнадзор Югры) выявил факт незаконной рубки, повреждение лесных насаждений породы "сосна". На основании выявленного факта было возбуждено дело об административном правонарушении №05–30/2016 и проведено административное расследование, ответственность за которое предусмотрена ч.1 ст. 8.28 КоАП РФ. ООО "ЛУКОЙЛ–Западная Сибирь", как собственник трубопровода, на территории которого была произведена рубка

древесины, был извещен уведомлением №31.05–856 от 05.05.2016г. о времени и месте составления определения о возбуждении дела об административном правонарушении.

В ходе проверки было установлено, что Подрядчик с согласия Заказчика заключил субподрядный договор на выполнение инженерных изысканий с ООО "КристалГеоСтрой" (Субподрядчик), который обязан был выполнить работы и по оформлению договора аренды земельного участка для выполнения инженерных изысканий.

Для своевременного выполнения работ по инженерным изысканиям Субподрядчик заключил договор с физическим лицом на выполнение вышеуказанных работ.

Советский отдел Природнадзор Югры установил, что инженерные изыскания были проведены без оформленного надлежащим образом договора аренды для выполнения инженерных изысканий, а рубка древесины производилась без заключенного соответствующего договора и без получения соответствующего разрешения.

Необходимо не забывать, что выполнение изыскательских работ само по себе не влечет ответственность при обнаружении факта незаконной рубки леса третьими лицами. Однако обнаружение события правонарушения есть повод к возбуждению дела об административном правонарушении, при этом ст.28.7 КоАП, по такой категории дел, предусматривает возможность проведения административного расследования, что позволяет более качественно исследовать все обстоятельства дела, возможность, при необходимости, назначения экспертизы и т.п.[9]. В ходе проведенного административ-

ного расследования Советским отделом Природнадзора Югры были собраны доказательства виновности и установлена причинно-следственная связь между действиями работников Субподрядчика и физического лица и фактом рубки лесных насаждений. Установлен период совершения административного правонарушения и период проведения работ на лесном участке. Что позволило привлечь к административной ответственности виновных лиц.

Для облегчения проведения административного расследования и урегулирования периода используемого участка заинтересованными лицами в целях выполнения инженерных изысканий, необходимо на законодательном уровне закрепить обязательное заключение договора аренды лесного участка для выполнения изыскательских работ с правом проведения рубки лесных насаждений. Обязательное заключение договора, позволит закрепить за арендатором обязанность по целевому использованию земельного участка и осуществлению им контроля арендованного участка. Кроме того настоящее обязательство закрепит субъект ответственного лица за пользованием лесного участка. При этом государственный контроль целевого использования участка необходимо будет дополнительно проводить в период оформления сдачи из аренды лесного участка.

Предложенные нововведения позволят урегулировать сложившиеся на практике отношения в сфере заключения и исполнения договоров аренды лесных участков для выполнения инженерных изысканий в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2004г. №190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.//Рос. газ. – 2004. – 30 декабря.
2. Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья: утв. приказом Минприроды России от 14 июня 2016г. № 356// Бюл. нормативных актов федер. органов испол. власти – 2016. – N 39.
3. Салиева Р. Н., Фаткудинов З. М. Правовые проблемы регулирования нефтегазодобычи. // Российская юстиция. 2009. N 4. С111–116.
4. Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства: утв. приказом Минрегиона России от 30 декабря 2009г. №624: в ред. Приказа Минрегиона Рос. Федерации от 14 ноября 2011 г. N 536// Рос. газ. – 2010. – 26 апреля.
5. Лесной кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 04 декабря 2006г. №200-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08 ноября 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 ноября 2006 г.//Рос. газ. – 2006. – 08 декабря.
6. Земельный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 октября 2001г. №136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сентября 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 октября 2001 г.//Рос. газ. – 2001. – 30 октября.
7. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федер. закон Рос. Федерации от 08 января 1998г. №3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 10 декабря 1997 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 декабря 1997 г.//Рос. газ. – 1998. – 15 января.
8. Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 24 февраля 2009 г. № 161: в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 12 октября 2015г. №1091 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – N 9, ст. 1125.
9. Костылев. А.К. Процессуальное обеспечение административной ответственности: монография. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. университета, 2008. 272 с.