

Боярко Г.Ю. Томский политехнический университет
Калинин И.Б. Томский государственный университет

Права на пользование участком недр и земельным участком: приобретение прав, земельный и горный сервитуты

Участок недр, представляемый в пользование участникам недропользования, представляют собой геометризованный объем, находящийся под земной поверхностью. Пользование его недрами требует доступа к нему по земной поверхности и использование определенной площади земельного участка для размещения наземных сооружений, необходимых для производства работ недропользования. Возникает проблема приобретения прав на земельный участок и (или) права сервитута – ограниченного пользования земельным участком, находящимся в собственности или на ином праве у землепользователя.

Приобретение права на земельный участок для целей недропользования

Земельным кодексом (ЗК) РСФСР регламентированы лишь процессы *предоставления* (ст. 27 ЗК РСФСР) и *изъятия* (п. 1 ст. 24 ЗК РСФСР) *земельного участка* для разработки месторождений полезных ископаемых, в т.ч. возможного изъятия сельскохозяйственных угодий с кадастровой оценкой выше среднерайонного уровня. Изъятие особо ценных продуктивных земель, а также земель природно-заповедного фонда, пригородных и зеленых зон, лесов I группы, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий, не допускается (ст. 24–25 ЗК РСФСР).

По современному горному и земельному законодательству предоставление права на пользование недрами не сопровождается получением права на пользование земельным участком, необходимым для осуществления деятельности по недропользованию. Кроме того, у государственных органов после выдачи лицензии на участок недр фактически нет обязательств по оказанию поддержки недропользователя в процессе приобретения им прав на необходимый земельный участок.

На предлицензионной стадии осуществляется предварительное согласование с органом управления земельными ресурсами либо с собственником земли отвода соответствующего земельного участка для целей недропользования (ст. 11 Закона РФ «О недрах»), а при расположении земельного участка на территории исконной среды обитания малочисленных народов – с главой общины (ст. 8 ФЗ РФ «О гарантиях ...», 1999).

Сам отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются после получения горного отвода, утверждения проектов работ по недропользованию и рекультивации земель, а также восстановления ранее отработанных площадей (ст. 11 Закона РФ «О недрах» и ст. 83 ЗК РСФСР). Работы на земельном участке без оформления права пользования им запрещены (ст. 125 ЗК РФ), так же как и строительство (реконструкция) объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре (ст. 43 Закона РФ «Об охране окружающей среды»).

Процесс получения права на пользование земельным участком для целей недропользования протекает в четыре этапа:

1. Проект земельного дела (акт выбора площадки) по требованиям местных (районных) земельных органов в соответствии с земельным законодательством согласовывается с органами местного самоуправления, владельцем или пользователем земли (преимущественно – с лесхозом), местными органами охраны природы и (при наличии) общиной коренных малочисленных народов.
2. По требованиям регионального отдела экологической экспертизы, в соответствии с природоохранным законодательством, акт выбора площадки, включаемый в генеральный проект строительства горного предприятия, необходимо согласовывать еще с органами санитарно-эпидемиологического надзора, пожарного надзора, лесного хозяйства, рыбного

надзора, охотничьего хозяйства. Список согласований может быть при наличии других «заинтересованных» ведомств.

3. Земельное дело с полученным актом экологической экспертизы согласовывается с региональным управлением лесов и представляется в земельное управление субъекта РФ.
4. Готовое земельное дело направляется на утверждение Главе администрации субъекта РФ.

На первом этапа земельное дело может на законных основаниях рассматриваться до 6-ти месяцев, на втором – до 6-ти, на третьем – до 2-х и четвертом – до 3-х месяцев. Если учесть, что на отдельных этапах материалы могут возвращаться на доработку и переоформление, а время действия подписанных документов составляет 6 месяцев, то не удивительно, что оформление земельных дел затягивается на годы. Согласования с многочисленными (и, как правило, монопольными) ведомствами, которые вопреки законодательству производятся на платной основе, также не способствуют ускорению оформления земельных дел. Отдельно следует упомянуть процесс согласования с представителями малочисленных народностей – не имея права собственности на недра, они зачастую требуют долевого участия в добыче минерального сырья или оплаты права разрешительной подписи (порой весьма значительной).

Глобальная громоздкость согласований не исключает принятия ошибочных решений. К примеру, недропользователям передают разведанные запасы месторождений в полном объеме, в т.ч. по частям месторождений, расположенных под охранными территориями (лесами I группы, водоохранной зоной и т.п.), что предопределяет коллизии из-за неизвлечения их из недр в будущем периоде. Медлительность процедуры согласования проекта горного производства и земельного дела увеличивает сроки возврата капитальных вложений и приводит к появлению риска убытков по организационным причинам. Недропользователи не защищены от неправомерных требований согласующих структур, в первую очередь – по платности услуг и срокам прохождения документов.

Необходимо расширить обязанности государства, представившего право на пользование государственной собственностью (недрами), за счет представления недропользователю прав на земельный участок, необходимый для пользования недрами. Возможны *жесткий* и *мягкий* варианты этих процедур.

В жестком варианте предполагается одновременное представление лицензии на право пользования участком недр и изъятие необходимого земельного участка для государственных нужд. Эта процедура может быть реализована по действующему законодательству. Согласно ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с разделением их полномочий. Право государственной собственности как на недра, так и на земельный участок над ним обеспечило бы более эффективный контроль за рациональном использованием природных ресурсов недр и земельных участков. При возникновении споров в суде, связанных с изъятием земельного участка у собственника, суд должен учитывать экономическую целесообразность такого изъятия, сопоставлять потенциальную значимость земельного участка по земельному кадастру и технико-экономических расчетов возможного использования недр этого участка.

В мягком варианте необходимо упростить процесс согласования земельного дела, отделив его от процедуры экологической экспертизы генерального проекта строительства горного предприятия. Оставив минимально необходимое для принятия решения количество согласований, можно значительно сократить время прохождения документов земельного дела. Возможно также установление более жестких предельных сроков согласования земельного дела – до 3-х месяцев со дня подачи до получения права пользования землей. Для земельных участков небольшой площади (до 15–25 га), представляемых во временное пользование, можно делегировать право утверждения земельных дел от администрации субъектов РФ

местным органам самоуправления. Подобная практика предоставления Главами улусов (местной администрации) во временное пользование земельных участков площадью до 15 га успешно действует в Республике Саха-Якутия, что резко сокращает сроки оформления земельных дел по сравнению с документооборотом крупных земельных участков.

Рекомендуется также пересмотреть практику экологической экспертизы горного предприятия, разделив ее на два этапа:

1. Экспертиза двух проектов: генеральной программы развития горного предприятия и работ нулевого цикла (доразведка месторождения, инженерных изысканий, прокладки коммуникаций, монтаж энергохозяйства, строительство временного жилья, складского хозяйства и др.).
2. Экспертиза генерального проекта строительства горного предприятия (без объектов нулевого цикла) в пределах генеральной программы его развития.

Более простая по объемам и составу экологическая экспертиза проекта работ нулевого цикла, при условии параллельного оформления независимого земельного дела, позволит начать работы по подготовке строительства горного предприятия в более ранние сроки, за долго до окончательного разрешения генерального строительства.

Горные сервитуты

Вопрос доступа к недрам без предоставления прав на владение или пользование может быть решен путем признания в горном праве и законодательстве *горного сервитута*, тем более, что права земельного, водного и лесного сервитутов законодательно уже определены.

По Гражданскому кодексу Российской Федерации (ГК РФ) владелец земельного участка вправе требовать от собственника соседнего земельного участка предоставления права ограниченного пользования его участком (*земельного сервитута*) для обеспечения прохода и проезда через земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута (ст. 274 ГК РФ). Вопросы регламента земельного сервитута (права, обязанности, платность, разрешение споров) рассмотрены в ст. 274–247 ГК РФ. Сервитутом могут быть обременены также здания, сооружения и другое недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо вне связи с пользованием земельным участком (ст. 248 ГК РФ).

Водным кодексом (ВК) РФ установлено, что лица, не являющиеся собственниками водных объектов, могут иметь право *водного сервитута* – ограниченного пользования водных объектов (ст. 41 ВК РФ). Различаются публичный водный сервитут, когда каждый может пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, и частный водный сервитут, когда в силу договора права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц (ст. 43 ВК РФ). Виды водного сервитута определены ВК РФ и могут быть установлены другими федеральными законами.

Лесным кодексом (ЛК) РФ определено, что по *публичному лесному сервитуту* граждане имеют право свободно пребывать в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, а по *частному лесному сервитуту* права пользования граждан и юридических лиц участками лесного фонда и участками не входящих в лесной фонд лесов могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц на основании договоров, актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, а также судебных решений (ст. 21 ЛК РФ).

Как отмечалось выше, земельный сервитут предназначен, в основном, для целей пользования земельным участком лицом, не являющимся его собственником. Для доступа к участку недр необходимо предусмотреть в законодательстве *земельный сервитут в целях недропользования*. В первую очередь он необходим для тех видов пользования недр, при производстве которых нет необходимости в приобретении прав на земельный участок и не происходит существенного нарушения недр: регионального изучения недр и сбора коллек-

ционных материалов. Работы по геологическому изучению локальных участков недр, разведке и добыче полезных ископаемых, а также использованию полезных свойств недр, не связанных с добычей, производятся уже с оформлением прав на пользование земельным участком, но и здесь возможна потребность ограниченного использования смежных земельных участков. По аналогии с водным и лесным кодексами, ограниченное право пользования земельным участком недропользователями в указанных целях можно назвать *частным земельным сервитутом в целях недропользования*.

Ни горное, ни гражданское законодательство не препятствует введению в горное право понятия *горного сервитута* – право ограниченного пользования участком недр, устанавливаемое в интересах лица, осуществляющего пользование участком недр. Предлагаемое понятие в полной мере соответствует природе сервитута как ограниченного права пользования, поскольку при недропользовании зачастую возникают коллизии прав пользователей участков недр. В большинстве случаев лицо, требующее установления горного сервитута, не может в необходимом объеме осуществлять свои права недропользователя, не осуществив ограниченное использование смежного участка недр. В зависимости от целей использования участка недр в горном праве можно различать *публичный* и *частный горный сервитуты*.

Право граждан на пребывание с научными, учебными, культурными, спортивными и оздоровительными целями на особо охраняемых геологических объектах (научных и учебных полигонов, геологических заповедников, заказников, памятников природы, естественных пещер, а также в подземных выработках, имеющих санаторно-оздоровительное назначение), не требует процедуры оформления ими специальных прав недропользования (лицензирования). Такое право ограниченного пользования участками недр можно рассматривать как *публичный горный сервитут*. Пользование участком недр в порядке, предусмотриваемом публичным горным сервитутом, должно осуществляться без существенного нарушения целостности недр.

К *частному горному сервитуту* следует отнести право ограниченного пользования смежных горных отводов для целей производства пользования недрами в пределах геометрического блока собственного участка недр. Подобные отношения возникают между двумя и более недропользователями в следующих ситуациях:

- ✓ при технологически общих горно-подготовительных работах на двух и более горных отводах (проходка водосливных канав, дренажных подземных горных выработок и др.);
- ✓ при совместном технологическом размещении горнотехнических сооружений (дамб, насыпей, отвалов и др.);
- ✓ при технологическом размещении вспомогательных объектов, значительно оторванных от собственного участка недр (скважин заводнения нефтяных пластов, скважин водопонижения карьеров и др.);
- ✓ при одновременном производстве добычи полезных ископаемых открытым и подземным способами (в т.ч. по объектам различных видов полезных ископаемых);
- ✓ при одновременном производстве различных видов недропользования (разведки и добычи полезных ископаемых, добычи и подземного строительства не связанного с добычей минерального сырья).

Как и в случае земельного сервитута горный сервитут должен устанавливаться по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником смежного участка недр. Собственник участка недр, обремененного сервитутом, вправе, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях горного сервитута спор может разрешаться судом по иску лица, требующего установления сервитута. Право государственной собственности на недра, их значимость для России требуют, чтобы понятия и виды публичного и частного горных сервитутов были закреплены в горном законодательстве. Список частных горных сервитутов должен быть исчерпывающим и изменения в него следует вносить только федеральным законом.

В истории горного права России Горным уставом редакции 1902 года (Савич, 1907) специально рассматривался регламент ограниченного пользования смежных горных отводов (ст. 326–329), где дозволялось размещение горно-подготовительных работ и горнотехнических сооружений на чужой территории при условии возмещения понесенных владельцами отводов убытков. Следует и в настоящее время регулирование отношений по смежным горным, геологическим и земельным отводам перенести из области административного права в сферу действия гражданского права с обеспечением хозяйственных интересов владельцев смежных участков.

Как и для получения полного права пользования участками недр, при согласовании ограниченного доступа к недрам с представителями малочисленных народов возникают те же проблемы, связанные с требованием внесения несоразмерной оплаты. С введением горного сервитута и земельного сервитута в целях недропользования споры, связанные с порядком установления сервитутов и размером платы за них, будут рассматриваться судом.

Выводы:

1. Необходимо оптимизировать схему получения земельного участка для нужд недропользования следующими способами:
 - ✓ путем совершенствования административной и судебной процедур изъятия земельного участка для государственных нужд. В этих целях необходимо внесение изменений и дополнений в земельное и горное законодательство, предусматривающих возможность изъятия земельного участка для государственных нужд в целях недропользования;
 - ✓ упрощенной процедурой оформления земельного дела отдельно от производства экологической экспертизы.
2. В горном законодательстве необходимо регламентировать процедуру установления права ограниченного пользования земельным участком для пользования участком недр (земельный сервитут для целей недропользования) и права ограниченного пользования смежными участками недр (горный сервитут). Споры, связанные с указанными сервитутами, должны рассматриваться судом.
3. Целесообразно рассмотреть возможность внесения в Гражданский кодекс РФ изменений и дополнений, легализующих земельный сервитут в целях недропользования, как один из видов земельных сервитутов.

Литература

- Водный Кодекс* Российской Федерации. / Федеральный закон РФ № 167-ФЗ от 18 октября 1995 г.
- Гражданский кодекс* Российской Федерации. Часть 1 (Федеральный закон РФ № 51-ФЗ от 30.11.94 г.). Часть 2. (Федеральный закон РФ № 14-ФЗ от 26.01.96 г.) в редакции на 17.12.99 г. (1994).
- Земельный Кодекс* РСФСР. / Закон РФ № 1103-1 от 25 апреля 1991 г. (в ред. Закона РФ № 4888-1 от 28.04.93 г.; Указов Президента РФ № 2162 от 16.12.93 г. и № 2287 от 24.12.93 г.) (1991).
- О гарантиях* прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. / Федеральный закон РФ № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.
- О недрах*. / Закон РФ № 2395-1 от 21 февраля 1992 г. (В ред. ФЗ РФ от 03.03.95 № 27-ФЗ, от 10.02.99 № 32-ФЗ, от 02.01.2000 № 20-ФЗ). (1992).
- Об охране* окружающей природной среды. / Закон РСФСР № 2060-1 от 19 декабря 1991 г. (в ред. Законов РФ № 2397-1 от 21.02.92 г. и № 5076-1 от 02.06.93 г.).
- Савич Г.Г.* Русское горное законодательство с разъяснениями. Часть 1. Устав горный. Свод законов. Т. 7. С продолжением 1902 года, новейшими узаконениями, распоряжениями Министерств и определениями Правительственного Сената. СПб. 1905. 780 с.

Сведения от авторе:

Боярко Григорий Юрьевич

Кандидат геолого-минералогических наук

Докторант Томского политехнического университета

Адрес для переписки: 634034, г. Томск, ул. Советская, д. 73, кв. 8

Телефон (домашний) (3822) 41-55-04

E-mail BGJ@mail.tomsknet.ru

Калинин Игорь Борисович

Кандидат юридических наук

Доцент Томского государственного университета

Адрес для переписки: 634021, г. Томск, ул. Жуковского д.35 кв.133

Телефон (домашний): (3822) – 24-95-25

E-mail: Kalita@ic.tsu.ru