

Мельников Иван Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет
Melnikov Ivan Nikolaevich,
candidate of law, associate Professor, Kostroma state University
Белинская Марина Анатольевна,
магистрант, Костромской государственной университет
Belinskaya Marina Anatolyevna,
master student, Kostroma state University
foxnova@mail.ru

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ С ЗЕМЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

INTERACTION OF LEGISLATION ON SUBSOIL WITH LAND LEGISLATION

В статье рассматриваются актуальные вопросы, возникающие в процессе правоохранительной деятельности в сфере правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации по вопросам недропользования.

The article deals with topical issues arising in the process of law enforcement activities in the sphere of legal regulation of land relations in the Russian Federation on subsoil use issues.

*Земельное законодательство, Законодательство о недрах.
Land legislation, Legislation on subsoil.*

В соответствии с положениями статьи 1.2 Закона «О недрах»¹ недра в границах территории Российской Федерации включают подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, поэтому в первую очередь право пользования недрами сопрягается с использованием земли. Без использования земельных участков невозможно строительство горных предприятий и добыча находящихся в недрах земли полезных ископаемых невозможны. На участках земельной поверхности размещаются здания и сооружения шахт и карьеров, отвалы горных пород, буровые установки, техника, оборудование и т. п. Земельные участки необходимы для геологического изучения недр, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, например, хранения запасов нефти, захоронения различного рода промышленных отходов, строительства и эксплуатации трубопроводов и т. д. Поскольку земля и недра обособлены как объекты

© Мельников И. Н., Белинская М. А., 2017

¹ О недрах: закон Российской Федерации от 21.02.92 № 2395-1 (в ред. от 30.09.2017) // Информационно-правовая система «Законодательство России». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2017).

права, необходимо определить их взаимосвязь и установить, где проходит граница между ними.

Недропользование, по своей сути, кратковременно или на длительный срок делает невозможным или ограничивает право землепользования. В этой связи закономерно возникает вопрос: «Какое из прав является приоритетным – недропользование или землепользование?».

Предполагается, что недропользование в этом случае должно являться основным, первостепенным по отношению к землепользованию, поскольку землепользование служит тому, чтобы создать условия для осуществления права недропользования. Действительно, являясь основой развития экономики и обеспечения потребностей человечества, ресурсы полезных ископаемых, залегающих в недрах, на сегодняшний день чрезвычайно востребованы, что свидетельствует о необходимости признания недропользования ведущим видом природопользования.

Однако в российском законодательстве преимущество недропользования не находит должного закрепления. Земельные участки, необходимые для разработки недр, не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда Российской Федерации и не отграничиваются от других земель по особому назначению для целей недропользования.

Согласно статье 25.1 Закона «О недрах»² 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 участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий.

Однако, исходя из перечня оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, приведенного в Земельном кодексе Российской Федерации, неясно, распространяется ли эта норма на недропользователей - субъектов предпринимательской деятельности.

Случаи, когда допускается изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в соответствии со статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации³, отнесены законом к исключительным, т.е. по общему правилу такого изъятия следует избегать. В кодексе приведены только два возможных основания изъятия земель для государственных и общественных нужд: выполнение международных обязательств Российской Федерации и необходимость размещения объектов государственного или местного значения, при условии отсутствия других ва-

² О недрах...

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Информационно-правовая система «Законодательство России». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.10.2017).

риантов размещения этих объектов. Иные случаи изъятия земель для государственных или муниципальных нужд могут быть установлены федеральными законами. Законами субъектов Российской Федерации могут быть дополнительно предусмотрены только случаи изъятия земельных участков, которые находятся в собственности самих субъектов либо в муниципальной собственности.

Как следует из положений вышеуказанной статьи, перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд не является закрытым, однако основание для отчуждения соответствующих земель для целей недропользования в законе не рассматривается. Кроме того, большинство предприятий-недропользователей, участвующих в изучении и разработке участков недр, основаны на частных вложениях, и они не могут настаивать на изъятии земельных участков, необходимых для их деятельности, по основанию для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, в настоящее время лица, имеющие лицензию на пользование недрами, должны самостоятельно приобретать права на земельные участки: ходатайствовать о предоставлении земель в аренду в органах государственной власти или местного самоуправления (если земли относятся к государственной или муниципальной собственности), либо заключать гражданско-правовые договоры с физическими или юридическими лицами (аренды, купли-продажи) – частными собственниками земли. При этом законодательство не наделяет недропользователей какими-либо гарантиями в приобретении прав на земельные участки. В связи с этим нередко на практике недропользователи и правообладатели земельных участков не могут договориться об условиях предоставления прав на земельные участки, например, когда стоимость арендной или выкупной платы необоснованно завышается.

Законодательство не защищает недропользователя от ситуаций, когда тот не может реализовать свое право на пользование недрами. В частности, правообладатель земельного участка, его собственник, на практике может своими действиями создавать препятствия недропользователям, формально не нарушая положений Конституции Российской Федерации о пределах правомочий собственника земли. Как максимум он может отказаться от предоставления земельного участка для пользования недрами вообще, поскольку за это не установлено никакой ответственности. Как минимум - настаивать на высокой договорной цене, требовать обязательного выкупа земли, причем по его «договорной» цене. С точки зрения гражданского законодательства отношения землеобладателя и недропользователя будут строиться на общих принципах обязательственного права и договорных отношений. Так, в соответствии с частью 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴, граждане и юридические лица свободны

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 // Информационно-правовая система «Законодательство России». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.10.2017).

в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, законом или добровольно принятым обязательством. Основная проблема заключается в том, что в законе нигде нет указания на обязательность заключения договора для собственника земельного участка, когда его земельный участок необходим другим лицам для реализации права пользования недрами.

В отношениях недропользователей с органами государственной власти или местного самоуправления, когда они выступают представителями собственника земли – государства или муниципального образования, помимо недостаточного правового регулирования отношений по поводу предоставления прав на землю также прослеживаются сложности организационного характера таких как наличие противоречий в полномочиях по предоставлению прав на землю, а также нередко и существенное нарушение установленных сроков рассмотрения заявлений и оформления договорных отношений.

При этом возникает еще одна проблема, такая как необходимость перевода земельного участка из одной категории в другую, поскольку разработка участка недр в соответствии с законодательством Российской Федерации возможна только на землях, относящихся к категории «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения». На практике перевод земель из одной категории в другую занимает большой временной отрезок и требует немалых денежных затрат, поскольку нередко требуемый земельный участок является частью большого участка и, в первую очередь, необходимо провести его межевание. Затем следует этап внесения изменений в генеральный план того сельского поселения, на территории которого расположен запрашиваемый участок, и лишь потом будет рассмотрен вопрос о переводе его в ту или иную категорию земель. При этом, в комплект документов, необходимых для перевода земель, уже на этой стадии должен входить проект рекультивации земель, нарушенных в результате разработки участка недр, и горноотводный акт, а это значит, что недропользователь должен вложить денежные средства в разработку проектной документации, не имея никаких гарантий в получении права на необходимый земельный участок.

В результате, на практике предприятие, заплатив немалые деньги, через аукцион, приобретает право на пользование недрами, но реализовать это право не может, поскольку его приоритетное право в оформлении земельного участка законодательно не закреплено.

Первая редакция Закона «О недрах»⁵, основанная на советском опыте управления, четко указывала на необходимость совмещать эти две про-

⁵ О недрах...

цедуры: «Предоставление лицензий на пользование недрами осуществлять одновременно с предоставлением земельного участка». С 1995 года, согласно статье 11 Закона «О недрах»⁶, лицензия на право пользования недрами предоставлялась при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка. В дальнейшем эта норма менялась еще 8 раз, а теперь окончательно утратила силу.

Перечень актуальных на сегодняшний день вопросов, возникающих при взаимодействии законодательства о недрах и земельного законодательства можно сформулировать следующим образом:

1. В Российском законодательстве право на пользование недрами не является приоритетным по отношению к праву землепользования;
2. Отсутствие гарантий в приобретении прав на земельные участки, необходимых для реализации права на пользования недрами;
3. Земельные участки, необходимы для разработки участков недр, не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда Российской Федерации и не отграничиваются от других земель по особому назначению для целей недропользования;
4. Основания для изъятия земельных участков предусмотрены только для государственных или муниципальных нужд и не распространяются на недропользователей – субъектов предпринимательской деятельности.

Решение данных вопросов видится в закреплении в Российском законодательстве приоритета права недропользования над землепользованием и выделении земель для недропользования в отдельную категорию с возможностью получения недропользователем такого участка в упрощенном порядке. Уже сегодня законодательство об охране окружающей природной среды и законодательство о недрах формулируют специальную обязанность всех пользователей недрами по приведению земельных участков, нарушенных при пользовании недрами, в безопасное состояние, а также в состояние пригодное для их использования в народном хозяйстве. Это дает возможность в дальнейшем использовать эти земли и под строительство, и под лесонасаждения, и под сельское хозяйство.

⁶ О недрах...