

предлагаться в основном небольшие участки по «сквозной лицензии» — геологическое изучение, разведка и добыча. Либо — только на геологическое изучение (поиски и оценка). Заслуживают внимания инвесторов такие объекты с ресурсами и запасами, как месторождение Муртыкты (коренное золото, около 27 т), Исмакаевская площадь (коренное золото, более 57 т), Ирендыкская площадь (тонкодисперсный кальцит, около 17 млн. т), Альмухаметовское месторождение (известняк на цемент, более 35 млн. т) и ряд других участков недр.

Мы прекрасно понимаем, что Россия и ее регионы, богатые минеральными ресурсами, являются и будет являться активными игроками на мировых сырьевых рынках и стратегия развития ее МСБ должна строиться с учетом мировой конъюнктуры, анализ которой позволяет утверждать необходимость ведения ГРП на высоколиквидные полезные ископаемые — благородные и цветные металлы, металлы платиновой группы, алмазы в силу их востребованности и интенсивной убыли запасов. В Республике Башкортостан имеются серьезные предпосылки по наращиванию темпов геологоразведочных работ и ускоренного освоения имеющейся рудно-сырьевой базы, а также внедрению инноваций по переработке и наиболее полному извлечению полезных ископаемых.

## **ПРОБЛЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ**

*Р.А. Хамитов*

**начальник Управления по недропользованию по Республике Башкортостан,  
действительный член Академии горных наук,  
Уфа, e-mail bash@rosnedra.com**

Вопросы, связанные с предоставлением недр в пользование, исследовались еще в советские времена, когда недра предоставлялись в пользование в соответствии с целями видов хозяйственной деятельности. По российскому законодательству недра также предоставляются в пользование для определенных целей. Как известно, для того чтобы месторождение полезных ископаемых стало объектом деятельности промышленности, его необходимо обнаружить и определить ценность. Закон РФ «О недрах» выделяет прежде всего такой вид пользования недрами, как геологическое изучение недр. Его можно определить как *«процесс получения информации о недрах, включающий в себя работы по поиску, оценке проявлений промышленно-ценных полезных ископаемых, а также по геологическому изучению и оценке пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр»*.

Геологическое изучение недр необходимо отличать от разведки недр и добычи полезных ископаемых, которые сопровождаются более капитальными горными работами.

Получение лицензии на геологическое изучение недр является подтверждением того, что ее правовое значение сводится к удостоверению права недропользователя на проведение только этого вида работ. При этом в лицензии должен решаться комплекс земельных вопросов, начиная от предоставления земельных участков для геологического изучения и заканчивая рекультивацией затронутых земель для дальнейшего землепользования.

Пользование недрами занимает достаточно продолжительный этап предоставления земель (от 5 лет до окончания срока отработки месторождения либо бессрочно, например, в случае образования особо охраняемых геологических объектов). Следовательно, говоря

о недропользовательских отношениях по поводу геометризованного участка недр в границах, установленных государством, необходимо учитывать это обстоятельство.

По мнению экспертов, было бы лучше, если предоставление земельных участков для геологического изучения недр развивалось в двух вариантах:

- 1) заключение договора аренды земельного участка, под которым планируется производить геологическое изучение недр;
- 2) приобретение в собственность земельного участка, под которым планируется производить геологическое изучение недр.

При этом в первом случае, если недропользователю необходимо провести геологическое изучение, то, естественно, в данной ситуации аренда является наиболее оптимальным средством для собственника или владельца земельного участка и недропользователя. В случае если поиски не подтвердят наличие месторождения полезных ископаемых, имеющих промышленную ценность, то аренду земельного участка можно досрочно прекратить с выплатой компенсации собственнику или владельцу земельного участка. Специфика отношений недропользования заключается в том, что получение физическим или юридическим лицом права пользования недрами еще не означает, что оно (лицо) достигает поставленной цели. Эта особенность недропользования объективно обусловлена свойствами недр и определяет **вероятностный (неопределенный) характер результатов работ** по обнаружению ресурсов недр. Например, для разведки месторождения полезных ископаемых необходимо выполнить значительный объем работ как на земной поверхности, так и непосредственно в недрах, которые, тем не менее, могут и не привести к открытию месторождения, пригодного для промышленного освоения.

Если же недропользователь обнаружит под земельным участком месторождение полезных ископаемых, имеющих промышленную ценность, то с собственником или владельцем земельного участка можно начинать вести переговоры о приобретении данного земельного участка в собственность недропользователя с целью непосредственного получения горного отвода на данный земельный участок. Но в данном случае возникает проблема, связанная с отсутствием необходимых процедур по реализации права собственности и иных прав на землю. По мнению экспертов, у недропользователя должно быть преимущественное право покупки земельного участка.

Во втором случае недропользователь может приобрести земельный участок, под которым уже открыто месторождение полезных ископаемых, имеющих промышленную ценность, для дальнейшего оформления горного отвода.

И в первом, и во втором случаях необходимо получение лицензии для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, т.е. оформление документа, удостоверяющего право ее владельца пользоваться участком недр в определенных границах и обязанность по выполнению недропользователем российского законодательства и условий выданной лицензии на пользование недрами. Кроме того, лицензия по своему содержанию и правовому значению заменяет разрешительное свидетельство на геологоразведочные работы и горноотводный акт, оформляющие право пользования недрами для эксплуатации недр и их геологического изучения.

Право пользования недрами возникает у недропользователя по поводу участка недр, который называется горным отводом и который, в свою очередь, является объектом отношения по пользованию недрами. В российском законодательстве под горным отводом понимается только геометризованный блок недр, т.е. геометрически определенное пространство недр.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождений полезных ископаемых, положение участка строительства, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, а также другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Из вышеизложенного должно сложиться понимание того, что на недропользователя распространяется действие как земельного, так и горного права.

*Кроме того, необходимо заметить, что по законодательству Российской империи владельцу прииска на казенной земле принадлежало особое право, не сходное с правом пользования. В то время нефтеносные участки земли могли быть предоставлены на условиях аренды для добычи нефти, но аренда допускалась при условии, что участок земли находился в разработке, а заявка на его разработку была подана заранее.*

Комплекс работ и мероприятий, меняющих правовой режим подвергающихся воздействию земель, может быть по времени достаточно длительным, так же как и отдельные их этапы. Так, если принято решение о разработке какого-то месторождения, то желательно или даже обязательно ограничить или запретить капитальное строительство в зоне будущих работ, чтобы избежать так называемых бросовых затрат. Поэтому каждый вид работ, связанных с недропользованием, надо заранее планировать. Понятно, что оно должно быть основано как на нормах земельного законодательства, так и на соответствующих нормах законодательства о недрах.

Согласно нормам земельного и горного права, земельные участки предоставляются организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых после:

- 1) оформления лицензии и горного отвода;
- 2) утверждения проекта рекультивации земель;
- 3) восстановления ранее отработанных земель.

А в целом, проблемы недропользования, связанные с земельными отношениями, заключаются в следующем.

*Основной проблемой, на мой взгляд, является отсутствие как в целом в системе законодательства Российской Федерации правового определения-термина «земли фонда недр», так и в самом Земельном кодексе РФ, наряду с другими категориями земель, категории «земли фонда недр». В случае внесения концептуальных изменений в федеральное законодательство, в данную категорию могли быть отнесены все земельные участки, занимаемые площадями залегания разведанных запасов полезных ископаемых в период от момента их выявления, разведки, постановки на государственную баланс, предоставления в пользование, разработки месторождения до момента полной отработки запасов, рекультивации земель, минования надобности в использовании участка недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, либо застройки площадей залегания полезных ископаемых.*

*Важнейшей проблемой, которая следует из деления земель на категории, является процедура перевода земель из одной категории в другую.*

Основным правовым документом, регулирующим земельный рынок, является Земельный кодекс РФ 2001 г. Этот Кодекс при всех его недостатках и пакет сопутствующих законов создали основу для дальнейшего развития земельной реформы, разгосударствления собственности на землю. Земельные участки уже много десятилетий представляются важнейшими реальными активами в нашей экономике, активами недооцененными, не вовлеченными в оборот. Важнейшей задачей современного этапа земельной реформы является перевод реальных активов в финансовые. Только это обеспечит приток кредитов и прямых инвестиций в реальный сектор экономики, обеспечит его развитие.

*Другой важной проблемой, на мой взгляд, является то, что существующее земельное и лесное законодательство Российской Федерации не в полной мере учитывают специфику недропользования и фактически не стыкуются с нормами законодательства о недрах.*

Так, например, новый Лесной кодекс Российской Федерации и принятые на его основе подзаконные акты устанавливают одинаковый порядок оформления прав на лесные участки как для лиц, использующих такие участки для ведения лесного хозяйства, так и для недропользователей, получивших в установленном порядке государственное разрешение — лицензию, заключивших лицензионное соглашение и принявших на себя срочные инвестиционные

обязательства. Однако без учета специфики недропользования (в том числе в различных регионах России) указанный порядок является неэффективным и влечет для недропользователя значительные временные и финансовые затраты. Отсюда и все вытекающие проблемы землепользования при геологическом изучении недр и разработке месторождений полезных ископаемых.

*Во-первых*, длительность и бюрократизм процедуры оформления разрешительной документации на земельные и лесные участки. При удачном стечении обстоятельств такая процедура занимает, как минимум, 1,5 года. И это при условии, что срок действия лицензии на геологическое изучение недр не может превышать 5 лет. Хотя п. 2.2 ст. 30 Земельного кодекса РФ (введен Федеральным законом от 30.12.2008 № 311-ФЗ) предусмотрено, что: *«Предоставление пользователю недр земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Порядок расчета размера арендной платы за указанные земельные участки определяется Правительством Российской Федерации»*.

*Во-вторых*, отсутствие юридических оснований для перевода земель лесного фонда в земли промышленности и иного специального назначения даже при наличии у недропользователя надлежащим образом заключенных лицензионных соглашений, содержащих обязательства по строительству объектов капитального строительства на таких землях.

*В-третьих*, отсутствие прямого нормативного регулирования сервитута как права пользования лесными участками, хотя на практике использования такого права было бы весьма эффективно.

*В-четвертых*, действующее гражданское, земельное и лесное законодательство Российской Федерации фактически не регламентируют процедуру изъятия земельных участков на ООПТ для целей недропользования и не устанавливают единую методику расчета компенсаций убытков землепользователей при изъятии таких участков. А ведь там потенциальная извлекаемая ценность полезных ископаемых без существенного нарушения поверхности земли и нанесения окружающей среде многократно выше, чем предполагаемый ущерб. Это значит, государству должны быть одинаково важны как эффективное использование полезных свойств недр, так и сохранение природы. Природоохранное законодательство должно совершенствоваться в направлении установления приоритета недропользования при землепользовании.

*В-пятых*, согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения.

Поскольку земельные участки, предоставляемые для нужд недропользования, относятся к недвижимому имуществу, для них возникла необходимость введения отдельной регистрации, которую можно обозначить, например, как *«государственная регистрация права на земельный участок, предоставленный для геологического изучения недр»*. Впрочем, ничто не мешает сделать такую регистрацию для каждого земельного участка по видам пользования недрами.

Рассматривая вопрос предоставления земельных участков для геологического изучения недр, необходимо отметить, что эксперты указывают на неурегулированность этого вопроса. Поскольку для проведения всего цикла разведочных, подготовительных и добычных работ, что уже само по себе составляет комплексные работы, необходимо, помимо земельного участка, и другое имущество, которое позволяет подготавливать земельный участок, а потом извлекать на земную поверхность полезные ископаемые, такое имущество рекомендуется именовать *горным имуществом*. Одним из основных видов недвижимого горного имущества в нефтяной и газовой промышленности являются скважины (разведочные и эксплуатационные), права на которые подлежат регистрации в соответствии с Федеральным законом от

21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Эксперты отмечают, что такая регистрация, как правило, значительно затягивается из-за того, что нормативные правовые и инструктивные документы, регулирующие данный процесс, разрабатывались без учета специфики горного имущества.

В Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не закреплены ни порядок регистрации горного имущества, ни определения этого термина, ни правовые механизмы, которые помогали бы недропользователю в ускоренном порядке оформлять такую регистрацию.

Закон предусматривает только государственную регистрацию прав на земельные участки и объекты недвижимого имущества, входящие в состав предприятия как имущественного комплекса. Что подразумевается под регистрацией горного имущества, Закон умалчивает. Также необходимо отметить, что согласно вышеуказанному Закону регистрируется земельный участок отдельно от участка недр. И здесь мы опять сталкиваемся с тем, что недропользователь в итоге проходит двойную регистрацию, что, по мнению экспертов, является неэффективным, поскольку, например, в одном документе можно отражать всю информацию о земельном участке.

В заключение следует отметить следующее.

Специфика отношений недропользования при геологическом изучении недр объективно обусловлена свойствами недр и определяет **вероятностный (неопределенный) характер результатов работ** по обнаружению ресурсов недр в течение определенного контрактом и лицензий времени. Снятие излишних административных процедур и согласований при предоставлении в пользование земельных участков благоприятно повлияет на эффективность геологоразведочных работ.

Гражданское и природоохранное законодательство должно совершенствоваться в направлении установления **приоритета недропользования** при землепользовании.

Требуется внесение концептуальных изменений в федеральное законодательство, устанавливающих категорию земель «**земли фонда недр**» и относящих в данную категорию всех земельных участков, занимаемых площадями залегания разведанных запасов полезных ископаемых в период от момента их выявления, разведки, постановки на государственной баланс, отработки запасов, рекультивации земель и до возврата государству для использования в иных целях.

Необходимо ввести строго регламентированную административную процедуру как «**государственная регистрация права на земельный участок, предоставленный для геологического изучения недр и иных целей при недропользовании**».

Необходимо ускорить принятие нормативных правовых и инструктивных документов, устанавливающих статус «**горного имущества**» и регулирующих процесс их регистрации и сделок с ними в соответствии с законодательством.