

УДК 347.243
ББК 67.407.1

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-67-74

О.А. Ляпина, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Civil Law and Proceedings Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

М.В. Твердова, post-graduate student of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

SEIZURE OF LAND FOR SUBSOIL USE: LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF USE

Legal aspects of seizing a land plot for subsoil use are considered. The quality of legal regulation and ways of solving land issues related to subsoil use, both in Russia and in some foreign countries, are analyzed.

Key words and combinations: land legislation, the right to a land plot, subsoil use right, seizure of land, category of land.

О.А. Ляпина, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: otldlaw@piuis.ru).

М.В. Твердова, аспирант кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: grebenshikovam@mail.ru).

ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация. Рассматриваются правовые аспекты изъятия земельного участка для целей недропользования. Анализируется качество правового регулирования и способы решения на практике земельных вопросов, связанных с недропользованием, как в России, так и в некоторых зарубежных странах.

Ключевые слова и словосочетания: земельное законодательство, право на земельный участок, право недропользования, изъятие земельного участка, категория земельного участка.

В подавляющем большинстве стран исторически соотношение прав на недра и на земельный участок играло большую роль. По мнению А. Штофа и ряда других специалистов в области горного права [1, с. 2],

метод решения этого вопроса определял характер всего горного законодательства конкретного государства. Практически во всем мире к моменту начала массового освоения месторождений земельные участки, под которыми расположены полезные ископаемые, уже имели собственников. Во многих государствах, в том числе в Англии и США, землевладелец обладал безусловным правом на недра вплоть до начала XX в. В этом случае горнопромышленнику приходилось соглашаться на любые условия собственника, чтобы быть допущенным к производству.

Как известно, границы месторождения далеко не всегда вписываются в границы одного земельного участка. Ситуация осложнялась еще и тем, что горнопромышленнику приходилось иметь дело с множеством собственников, каждый из которых устанавливал свои требования. Сумев получить доступ к земельному участку, он не имел гарантий, что ему будет разрешено пользоваться необходимыми для горного дела поверхностными водами, дорогами для перевозки к местам сбыта и т.д. При этом срок, на который земля предоставлялась в аренду, мог быть настолько мал, что горнопромышленник успевал отработать лишь малую часть месторождения. Это приводило к тому, что недропользователю приходилось либо заниматься добычей, соглашаясь на все ограничения, установленные договором аренды, либо пытаться вести разработку трудноизвлекаемых природных ресурсов в сложных горно-геологических условиях на еще никем не занятых землях. Как отмечал Джастис Фида, один из наиболее известных юристов, занимавшихся толкованием ранних горных законов США, «изыскатель во многих случаях был оттеснен опередившим его фермером или скотоводом к самым высоким и крутым склонам или в чащу заповедного леса» [2, с. 14].

В США первой реальной попыткой утверждения на законодательном уровне механизмов передачи земли недропользователю явилось принятие Актов Конгресса 1866 и 1870 г. В континентальной Европе правовая защита недропользователя появилась несколько ранее. Так, австрийский и прусский горные законы подробно описывали, что имел право делать горнопромышленник на предоставленном ему земельном участке, а собственник был обязан допустить его к производству. По мере повышения значимости горной промышленности для экономики разных стран повсеместно уделялось все большее внимание вопросам предоставления земельных участков горнопромышленникам. Законодатели стали предпринимать попытки дать недропользователю возможность получить землю на адекватных условиях.

На современном этапе подавляющее большинство стран регулируют в той или иной форме предоставление земли для нужд недропользователя. Чаще всего этот вопрос хорошо освещен и существует подробно описанная процедура. Несмотря на это, вопросы доступа к земельному участку по-прежнему рассматриваются недропользователями в мировой практике как один из ключевых правовых рисков при реализации горнопромышленного проекта. Законы, касающиеся предоставления недропользователю земельных участков, значительно отличаются не только в разных странах, но и зачастую в разных областях / штатах / регионах одной страны. Такая разница сильно заметна в

Канаде и США, где каждый штат имеет свои законы, регулирующие земельные вопросы.

В ряде стран риск неполучения доступа к земельному участку может быть довольно серьезным, особенно если речь идет об иностранном инвесторе. Именно поэтому в Обзоре рисков в горной отрасли, опубликованном Австралийским университетом горного дела и металлургии, отказ в предоставлении земли рассматривается как главный риск нетехнического характера [3, с. 607].

В худшем случае получить право пользования земельным участком не получится и, соответственно, не удастся реализовать проект, в связи с чем инвесторы не смогут компенсировать уже произведенные затраты. Чаще всего при соблюдении ряда условий получить доступ к земельному участку возможно, но значительные временные потери могут привести и к дополнительным затратам. Риск неполучения доступа к земельному участку — одна из существенных причин, по которой инвесторы опасаются направлять ресурсы в горнопромышленные проекты на территории многих стран Африканского континента и некоторых стран Азии. Во многих штатах Америки долгий процесс получения земли также является фактором, снижающим инвестиционную привлекательность сферы недропользования.

В целом, несмотря на множество отличий в национальном регулировании предоставления земли для целей недропользования, все страны можно разделить на две условные группы в зависимости от действующего соотношения прав на недра и на земельный участок. Во все большем количестве стран, в том числе и в России, на данном этапе установлена государственная собственность на недра. Этот режим предполагает изъятие участка для государственных нужд в случае необходимости ведения на нем разведки и добычи полезных ископаемых.

Тем не менее по-прежнему имеются страны, где недра принадлежат собственнику земельного участка. При этом во второй группе государств четко прослеживается тенденция планомерного ограничения собственника земли в его правах. Уменьшается глубина залегания полезных ископаемых, на которую распространяется собственность. Вводится также обязанность заключить договор аренды с недропользователем на детально прописанных типовых условиях. В реальной практике для самого собственника может оказаться более удобным вариант выкупа его участка, так как использовать его по назначению после проведения горных работ часто уже не представляется возможным.

Правовое регулирование изъятия земельного участка для целей недропользования в России представляет собой приоритетное направление правотворческой деятельности в целях обеспечения устойчивого развития и экологической безопасности. В апреле 2015 г. вступили в силу нормы Земельного кодекса Российской Федерации, существенно изменившие порядок получения земли для целей недропользования.

В ЗК РФ была добавлена отдельная глава, посвященная вопросам изъятия земельного участка. К числу важных для недропользователей норм можно

отнести следующее: во-первых, появление возможности проведения процедуры изъятия участка не только по инициативе органов исполнительной власти, но и по ходатайству самого недропользователя; во-вторых, установление четких сроков, отведенных на выполнение основных этапов процесса изъятия.

Для недропользователя эти изменения, несомненно, носят прогрессивный характер, так как они уменьшают его зависимость от действий органов исполнительной власти, не заинтересованных в быстром решении земельного вопроса, а иногда и затягивающих по разным причинам процесс изъятия земельного участка. С принятием соответствующих поправок в Земельном кодексе РФ органы исполнительной власти и местного самоуправления обязаны:

- в течение пяти рабочих дней возвратить ходатайство без рассмотрения в случае, если ходатайство по форме и содержанию не соответствует установленным требованиям;

- в течение 30 дней с момента получения ходатайства направить запрос в орган регистрации прав на недвижимое имущество в целях выявления правообладателей земельных участков;

- в случае отсутствия сведений о правообладателях в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) в течение 10 дней с момента получения ответа из органа Росреестра запросить сведения об имеющихся правообладателях в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления (последние, в свою очередь, обязаны предоставить ответ на запрос в течение пяти дней);

- опубликовать сообщение о планируемом изъятии и разместить его на информационном щите в границах населенного пункта, на территории которого расположены участки;

- после принятия решения об изъятии в течение 10 дней опубликовать его и направить копию недропользователю.

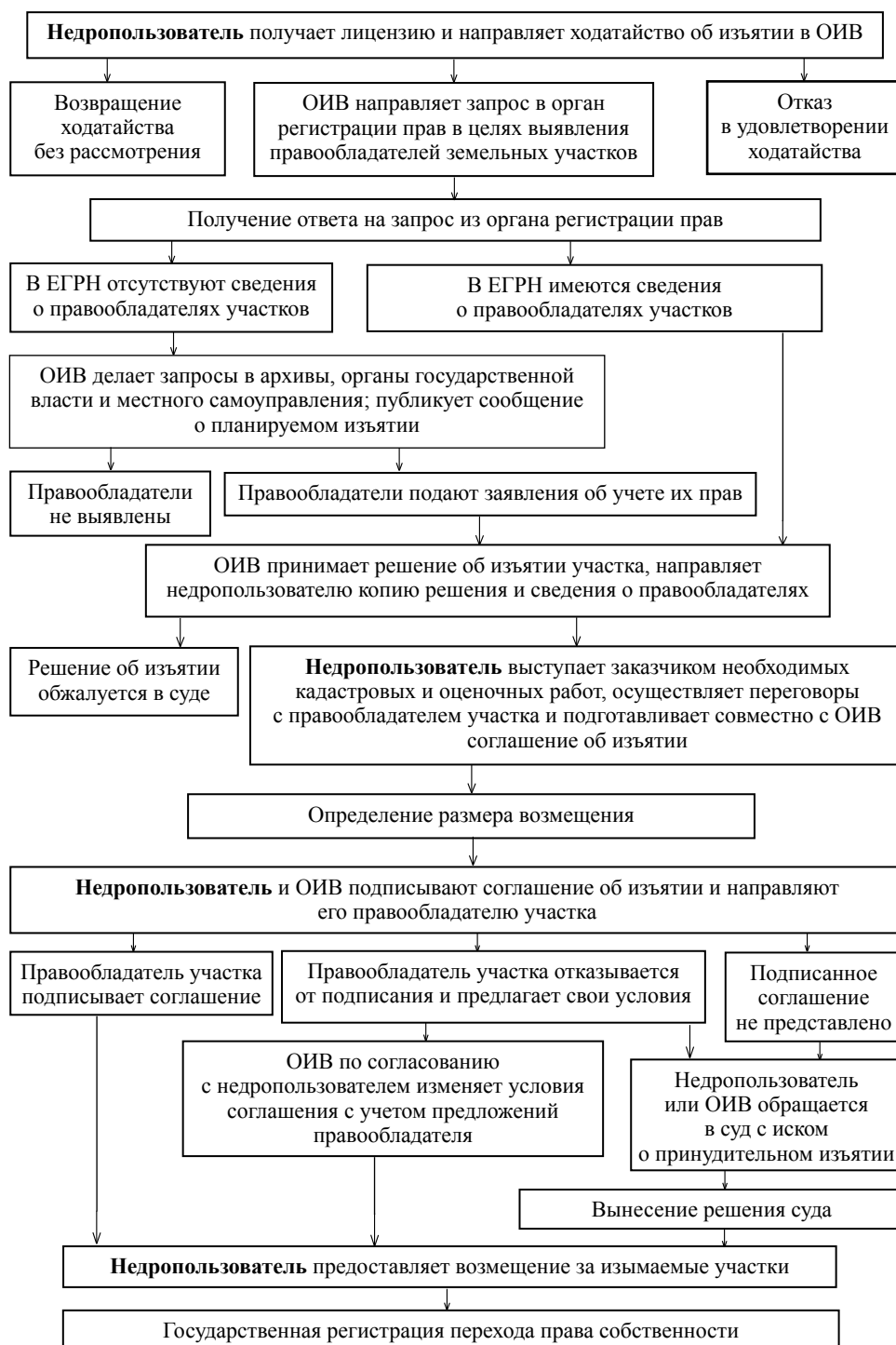
Для правообладателя земельного участка также установлены сроки:

- 60 дней с момента опубликования сообщения об изъятии на подачу заявления об учете его прав;

- 90 дней на подписание соглашения об изъятии либо на направление предложения об изменении условий соглашения.

Недостатком рассматриваемой процедуры, установленной Земельным кодексом РФ, является отсутствие максимальных сроков для некоторых этапов изъятия. Общий срок изъятия по-прежнему может увеличиться в случае необходимости обращения в суд при отказе правообладателя участка от подписания соглашения об изъятии. Тем не менее появление детального описания на законодательном уровне процедуры изъятия земельного участка, снижает риск злоупотреблений со всех сторон и существенного затягивания процесса.

Схематически процедура изъятия участка для целей недропользования представлена на рисунке.



Наиболее проблемный вопрос, связанный с изъятием земельных участков, — определение размера возмещения правообладателю. По сути, сокращение сроков изъятия участка не является негативным фактором для правообладателя, не заинтересованного долго находиться в состоянии неопределенности. Для него намного важнее получить достойную компенсацию за изымаемый участок, расположенные на нем объекты недвижимости и возможные убытки. С другой стороны, несмотря на большую освещенность вопроса нарушения прав собственника участка, известны случаи предоставления неадекватно минимальных компенсаций за изымаемый участок. Имеются и злоупотребления с другой стороны, когда собственник пытается завесить сумму понесенных убытков, полагая, что для горнодобывающей компании такие расходы не существенны. В действительности же для недропользователя, нередко приходится нужно заниматься изъятием десятков земельных участков, удовлетворение чрезмерно завышенных требований множества прежних правообладателей может привести к непредсказуемым и экономически необоснованным финансовым затратам.

Размер возмещения за участок и расположенные на нем объекты недвижимости определяется на основе оценки их рыночной стоимости. Такой подход имеет, безусловно, положительное значение не только для правообладателя участка, но и для недропользователя. Это объясняется тем, что, несмотря на проведение государственной кадастровой оценки земельных участков, объектов недвижимости и установление их кадастровой стоимости с закреплением в ЕГРН, в ряде регионов России кадастровая стоимость значительно превышает рыночную. Такое обстоятельство влечет за собой восприятие указанного механизма как экономически необоснованного и несправедливого и порождает многочисленные судебные разбирательства по оспариванию кадастровой стоимости и определению рыночной стоимости соответствующего земельного участка [4–6].

Отметим также прогрессивность положения ст. 56.9 ЗК РФ, которая заключается в установлении обязанности органов исполнительной власти не только уведомлять правообладателя о планируемом изъятии, но и направлять ему отчет об оценке рыночной стоимости изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества [7]. Таким образом, у правообладателя появилась возможность узнать несколько ранее о размере положенного ему возмещения и успеть принять меры в случае явного несоответствия стоимости участка заявленной в оценке сумме.

Наибольшие трудности возникают в связи с оценкой понесенных правообладателем убытков, в том числе упущенной выгоды. Судебная практика по данному вопросу неоднозначна. Например, собственникам участков не всегда удается получить компенсацию за убытки, связанные с переездом и сменой места жительства. Сложность в определении упущенной выгоды состоит в том, что она носит вероятностный характер и почти всегда рассчитывается приблизительно. В соответствии с правовой позицией, изложенной в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского

кодекса Российской Федерации», сам по себе этот факт не может являться основанием для отказа в иске. Помимо этого, имеются случаи предоставления в качестве обоснования упущенной выгоды фиктивных договоров и совершение иных недобросовестных действий собственником участка. Именно поэтому необходимость изъятия участка, используемого для предпринимательской деятельности, предполагает дополнительные риски для недропользователя.

С учетом изложенного, по нашему мнению, целесообразно разработать и утвердить Правительством РФ порядок расчета убытков при изъятии земельных участков для целей недропользования. Это сделает более понятным и прозрачным процесс изъятия для обеих сторон и обеспечит его экономическую обоснованность и нормативно-правовую определенность.

Необходимо обратить внимание и на то обстоятельство, что на протяжении длительного времени у недропользователей возникал ряд трудностей, связанных с изменением целевого назначения участка. В частности, проблемы появлялись в случае, если земельный участок брался в аренду. Иногда уже после получения доступа к земельному участку, выяснялось, что использовать его для целей недропользования невозможно. Известны случаи проведения аукционов, где выставлялся участок недр, для разработки которого нужен земельный участок, не подлежащий использованию для заявленных целей. В качестве примера можно привести определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 января 2009 г. № 17517/08, признавшего недействительным аукцион, где для осуществления добычи был необходим участок, находящийся в границах зеленой зоны земель лесного фонда.

Важным положением, действующим с 2015 г., является возложение на исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления обязанности по переводу земель в нужную категорию в случае осуществления изъятия земельного участка для целей недропользования. При этом в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» сделать это указанные органы должны до предоставления недропользователю изъятых земельных участков [8].

Несмотря на то что адекватное развитие земельного законодательства в этом направлении обеспечило решение части вопросов, возникающих в судебной практике, для недропользователя по-прежнему остается важным еще на этапе оценки целесообразности инвестирования проверить вид разрешенного использования испрашиваемых земельных участков. Следует учитывать, что перевод земель из состава особо охраняемых территорий и объектов в другую категорию невозможен. Перевод из категории земель сельскохозяйственного назначения выполним только при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

На землях лесного фонда в исключительных случаях допускается разработка месторождений полезных ископаемых. Но при этом нельзя применить процедуру изъятия, а также перевести земельный участок в другую категорию. Получить лесной участок можно в аренду при соблюдении требований, установленных лесным планом субъекта РФ и лесохозяйственным регламентом лесничества. Кроме того, Порядок использования лесов для выполнения

работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых [9] устанавливает значительное число ограничений по использованию лесных участков. Например, для размещения объектов горнодобывающего производства должны использоваться в первую очередь участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустошей, места, где произрастают низкоплотные лесные насаждения.

Резюмируя, можно утверждать, что в настоящий момент вопрос предоставления земельных участков для целей недропользования в значительной степени урегулирован, чему способствовало развитие земельного законодательства в анализируемой сфере. Процедура изъятия участка в общих чертах сходна как для целей недропользования, так и для иных государственных или муниципальных нужд. Однако отметим, что судебная практика по делам, связанным с изъятием участков для целей пользования недрами, успела сформироваться в меньшей степени, чем по изъятию для других целей. В основном судебные споры вызваны несоблюдением установленной ЗК РФ процедуры изъятия, в том числе в части сроков информирования о планируемом изъятии и иных процессуальных моментов. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что даже незначительное отступление от установленной процедуры может повлечь за собой отказ в иске органа исполнительной власти (местного самоуправления) или недропользователя о принудительном изъятии земельного участка для столь стратегически значимой цели — недропользования.

Библиографический список

1. *Штоф А.* Горное право: сравнительное изложение горных законов. СПб., 1896.
2. *MacFarren H.W.* Mining law for the prospector, miner, and engineer. Mining and Scientific Press, San Francisco, and the Mining Magazine; London, 1911.
3. Mineral Resource and Ore Reserve Estimation. The AusIMM Guide to Good Practice. 2017. URL: <https://sharpbook.net/books/mineral-resource-and-ore-reserve-estimation-the-ausimm-guide-to-good-practice>
4. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 28. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181899/
5. Определения Верховного Суда Российской Федерации от 4 февр. 2015 г. по делу № 25-АПГ14-7; от 18 февр. 2015 г. № 53-АПГ14-15 и № 53-АПГ14-16; от 19 авг. 2015 г. № 32-АПГ15-3; от 26 авг. 2015 г. № 32-АПГ15-4 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Решения Саратовского областного суда от 7 апр. 2015 г. по делу № 3-1/2015; от 8 апр. 2015 г. по делу № 3-3/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773
8. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федер. закон от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50874
9. Об утверждении Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых: приказ Рослесхоза от 27 дек. 2010 г. № 515 (в ред. от 26 июня 2012 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113907