

Приобретение прав на землю для целей недропользования: законодательные проблемы и судебная практика



И.А. Игнатьева,
доктор юридических наук,
доцент кафедры экологического
и земельного права
юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова

Предоставление в пользование участка недр влечет за собой необходимость решения вопроса об оформлении прав на земельные участки. Известно, что развитие правового регулирования в данной смежной сфере общественных отношений имеет тенденцию к явственному обособлению предметов правового регулирования соответствующих отраслей законодательства. В законодательстве приобретает все более отчетливое оформление «принцип раздельного правового регулирования использования и охраны природных ресурсов»¹.

Принятие Земельного кодекса Российской Федерации 2001 г.² (далее — ЗК РФ), провозгласившего, что к земельным отношениям нормы законодательства о недрах применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством (ст. 3), повлекло за собой внесение изменений и дополнений в законодательство о недрах, которые направлены на реализацию указанного выше принципа, а фактически — на исключение норм земельного права из законодательства о недрах. В результате ряд специфических норм последнего, регулирующих земельные отношения, последовательно заменены на отсылки общего содержания к законодательству Российской Федерации (см. ч. 6 ст. 11, ст. 25.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах»³ (далее — Закон о нед-

рах), раздел 4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами⁴).

Земля и недра — вполне автономные с точки зрения права компоненты природной среды, объекты охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности (ст. 1, 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»). Правовое регулирование в отношении каждого из них осуществляют отдельные отрасли законодательства, прямо предусмотренные статьей 72 Конституции Российской Федерации, — земельное законодательство и законодательство о недрах. В то же время реальная, физическая связанность названных природных ресурсов не вызывает сомнений. Все предусмотренные статьей 6 Закона о недрах виды права пользования недрами предполагают использование земной поверхности, земельных участков⁵. Примечательно в связи с этим, что в ряде нормативных правовых актов раннего периода развития современного российского законодательства (начала 90-х гг.) использовалась формулировка «земля и ее недра»⁶, причем ряд из них действуют и поныне⁷.

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009. С. 32.

² Здесь и далее используются тексты нормативных правовых актов СПС «КонсультантПлюс».

³ В редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г.

⁴ Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

⁵ См.: Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. С. 210; Перчик А.И. Горное право: Учеб. пособие. М., 2008. С. 330.

⁶ Так, ныне утративший силу Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», перечисляя объекты охраны, называл в числе прочих землю, ее недра (ст. 4).

⁷ См.: Федеративный договор — Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г.; Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» и др.

Данное объективно существующее обстоятельство обуславливает ситуацию, когда отношения в смежной сфере — использования земельного участка в связи с добычей полезных ископаемых — регулируются как земельным законодательством, так и законодательством о недрах. Имеются определенные «мостики» между этими отраслями законодательства. Так, пункт 4 статьи 88 ЗК РФ выделяет случай предоставления земельных участков для разработки полезных ископаемых. Это осо-

бый вид земельных участков⁸, в отношении которого законодательством установлены определенные особенности

правового режима (например, статьей 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предоставленные для добычи полезных ископаемых), одна из которых — необходимая взаимозависимость норм земельного законодательства с нормами законодательства о недрах: в числе условий предоставления земельных участков организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых предусмотрено оформление горного отвода (наряду с утверждением проекта рекультивации земель, восстановлением ранее отработанных земель).

В земельном законодательстве и законодательстве о недрах предусмотрены перекрестные требования охранительного содержания по отношению к земельным ресурсам. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 88 ЗК РФ статья 22 Закона о недрах устанавливает, что пользователь недр обязан обеспечить приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Согласно статье 13 ЗК РФ при проведении работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. В свою очередь, Закон о недрах предусматривает обязанность пользователя недр обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны земель от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

Объективно существующая связанность земли и недр объясняет наличие в законодательстве некоторых основанных на данном их свойстве юридически значимых характеристик и особенностей.

Кроме того, объективно существующая связанность земли и недр объясняет наличие в законодательстве некоторых основанных на данном их свойстве юридически значимых характеристик и особенностей. С одной стороны, например, для отнесения участков недр к участкам недр федерального значения имеет значение характеристика земельного участка: к участкам недр федерального значения относятся участки недр, при пользовании которыми необходимо исполь-

зование земельных участков из состава земель обороны, безопасности (ст. 2.1 Закона о недрах), с другой — наличие пра-

ва на земельный участок предопределяет возможность использования недр в его границах субъектом этого права (собственником, землепользователем, землевладельцем или арендатором) по своему усмотрению, но исключительно в предусмотренных законодательством случаях (для осуществления без применения взрывных работ добычи общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, строительства подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющихся источником централизованного водоснабжения) и в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 19 Закона о недрах).

Однако стыковка разных отраслей законодательства при регулировании смежных общественных отношений всегда сопряжена с дополнительными трудностями, которые в исследуемой области нашли свое отражение как минимум в несоответствии применяемой терминологии, противоречивости правовых предписаний, пробелах в праве.

Между собой понятия «земля» и «недра» соотносятся в законодательстве недостаточно четко. Определение недр как части земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (преамбула Закона о недрах), сложно соотносить с определением земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной дея-

⁸ См.: Крассов О.И. Земельное право: Учеб. М., 2007. С. 455.

тельности на территории Российской Федерации, и одновременно как недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю (ст. 1 ЗК РФ). Если в первом случае налицо стремление законодателя раскрыть понятие недр как пространственно определенного компонента природной среды, природного ресурса, то во втором лишь расставлены акценты в многозначном правовом понятии «земля», определены основные юридически значимые подходы к его использованию в праве.

В большей степени приближено по смыслу к понятию недр понятие земельного участка как части земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (ст. 11.1 ЗК РФ), но при этом расположение недр по отношению к земельному участку *de jure* выявляется лишь при отсутствии почвенного слоя⁹.

Думается, что эти базовые расхождения между законодательством о недрах и земельным законодательством в числе прочих имеют свое продолжение и в весьма недостаточной связанности норм о правах на землю и праве пользования недрами. С одной стороны, **отсутствуют механизмы, стимулирующие каким-либо образом собственника земельного участка в его возможности получения лицензии на добычу полезных ископаемых** в границах этого участка (за исключением оснований недропользования, предусмотренных статьей 19 Закона о недрах).

Иллюстрацией к сказанному является судебное дело по иску ООО «Б.» (далее — ООО) о признании незаконными действий соответствующих государственных органов Калининградской области (министерства развития инфраструктуры), выразившихся в отказе предоставить в пользование ООО участок недр и выдать совмещенную лицензию на недропользование, а также об обязанности ответчика предоставить в пользование ООО упомянутый участок недр без проведения аукциона и выдать совмещенную лицензию на недропользование с заключением соответствующего лицензионного соглашения (в период рассмотрения дела различными судебными инстанциями статья 13 Закона Калининградской области от 3 февраля 2003 г. № 227 «О предоставлении недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений на территории Калининградской области», которая позволяла истцу, как и действующему горнодобывающему

предприятию, миновать аукцион при получении лицензии, решением Калининградского областного суда признана недействующей и не подлежащей применению с момента принятия и в соответствии с Законом Калининградской области от 23 июня 2009 г. № 355 утратила силу).

Министерство развития инфраструктуры Калининградской области в ответ на обращение ООО о предоставлении участка недр разъяснило, что данный участок недр будет включен в перечень объектов лицензирования с последующим предоставлением права пользования этим участком на конкурсной основе. В постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 апреля 2009 г. данная позиция регионального министерства была поддержана. Таким образом, судом в очередной раз было установлено, что законодательство не предусматривает для собственников земельных участков особого порядка получения права на использование недр на их земельных участках.

На практике такая позиция законодателя приводит к спорной ситуации: собственник земельного участка наравне с другими лицами участвует в конкурсе или аукционе на добычу полезных ископаемых в границах его участка, однако при намерении и способности собственника земельного участка самому заниматься добычей полезных ископаемых сложно предположить, что он предоставит свой земельный участок другим субъектам для тех же целей, следовательно, у иных участников конкурса (аукциона) возникнут трудности по приобретению прав на земельный участок, в то время как они вполне могут оказаться победителями конкурса (аукциона).

Но и собственник земельного участка может лишиться его в связи с победой в конкурсе (аукционе) иных лиц, так как статья 49 ЗК РФ допускает изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд в исключительных случаях, связанных с определенными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а при-

...стыковка разных отраслей законодательства при регулировании смежных общественных отношений всегда сопряжена с дополнительными трудностями.

⁹ В российском законодательстве есть правовая норма, связывающая понятия земельного участка и почвенного слоя в его границах: частью второй статьи 261 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено общее правило о том, что право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой, если иное не установлено законом. ЗК РФ первоначально включал почвенный слой в понимание части поверхности земли (см. прежнюю редакцию п. 2 ст. 6 ЗК РФ), однако в настоящее время земельное законодательство этот подход не развивает.

менительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, — в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации. Так, статьей 25.1 Закона о недрах предусмотрено, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, могут быть изъятые для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Поскольку применительно к случаю изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд законодательство не содержит каких-либо специальных разъяснений о содержании этих нужд¹⁰, предполагаемый вариант развития событий вполне допустим. Кроме того, он может получить законодательное оформление. Во всяком случае такой вариант вполне реален: летом 2009 г. Республика Татарстан уже выступила с законодательной инициативой, в которой предложила закрепить в статье 49 ЗК РФ как исключительный случай в качестве основания для изъятия земельного участка «выполнение работ по геологическому изучению и иному использованию лицензионных участков недр углеводородного сырья, в том числе с целью поиска, оценки, разведки и (или) добычи углеводородного сырья»¹¹.

Подобная перспектива развития законодательства, безусловно, удобна для владельцев лицензии на пользование недрами, которым сложно договориться с частными собственниками необходимых им земельных участков (хотя анализ судебной практики дает основание полагать, что основные трудности у недропользователей возникают в связи с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности).

Но вопросы в отношении обоснованности и целесообразности уравнивания собственников земельных участков и иных участников конкурса (аукциона) на право пользования участками недр под этими земельными участками остаются. В то же время имеются необходимые правовые предпосылки для развития законодательства о недрах

в этой сфере. Так, в статье 261 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) установлено, что собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц. С позиции ГК РФ собственник земельного участка — это особый субъект в отношении по использованию природных ресурсов на своем земельном участке, однако Закон о недрах учитывает этот принцип лишь в статье 19.

С другой стороны, многочисленные судебные процессы свидетельствуют и о другой крайности, обусловленной состоянием действующего законодательства: **владелец лицензии на пользование недрами не имеет законодательно гарантированной возможности приобретения прав на необходимый для осуществления его деятельности земельный участок**, и это наиболее распространенная проблема пользователей недр.

Так, например, в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № 1035/08 исследуется дело по иску ООО «С-т» (далее — ООО) о признании незаконным бездействия администрации г. Рязани по не заключению на новый срок договора аренды земельного участка для разработки Борковского карьера, а также об обязанности заключить такой договор. Из рассмотрения дела следует, что ООО получило лицензию на право пользования недрами на период до 2018 г., в то время как являлось арендатором земельного участка лишь до 2006 г. Городская администрация не намерена заключать новый договор аренды земельного участка. Решением арбитражного суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано. В апелляционной инстанции дело не рассматривалось. Федеральный арбитражный суд Центрального округа оставил решение без изменения. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации согласился с признанием «недоказанным наличия у администрации города Рязани обязанности заключить с ООО... договор аренды этого земельного участка на новый срок».

Действительно, в законодательстве нет достаточно четкой связи между приобретением прав на земельный участок и права пользования недрами. Как лаконично пояснил Федеральный арбитражный суд Московского округа в своем постановлении от 13 июля 2006 г. № КГ-А41/6208-06, «понуждение органа управления земельными ресурсами либо собственника земли к даче согла-

¹⁰ Определения государственных и муниципальных нужд, данные в статье 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», нередко сопоставляемые в литературе с положениями статьи 49 ЗК РФ, в данном случае неприменимы, так как фактически даны для целей указанного федерального закона: согласно его статье 1 данный федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

¹¹ См.: СПС «КонсультантПлюс: Законопроекты».

сия на отвод земельного участка для целей недропользования в судебном порядке нормами земельного законодательства и законодательства о недрах не предусмотрено».

Надо отметить, что такое положение вещей наблюдалось и до внесения названных в начале данной статьи изменений в законодательство о недрах. До 30 декабря 2008 г. часть шестая статьи 11 Закона о недрах содержала требование о получении согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, при предоставлении лицензии на пользование недрами.

Однако отсутствие в этой части прямых предписаний и требований законодательства снижало прозрачность и эффективность данной процедуры. Ничто не запрещало органам государственной власти или местного самоуправления действовать по принципу «я своему слову хозяин — сам дал, сам и взял»: субъект прав на земельный участок мог свое предварительное согласие отозвать на стадии подготовки лицензии на пользование недрами, как это было в спорах, связанных с проведением аукциона на получение права пользования недрами с целью разведки и добычи бурого угля на участках Новониколаевский и Ключинский Березовского месторождения в Красноярском крае (см.: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2008 г. № 09АП-8054/2008-АК, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 1 декабря 2008 г., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2009 г. № 09АП-4730/2009-АК). Первоначальной причиной возникновения указанных споров по искам ОАО «С-К.» к Федеральному агентству по недропользованию о взыскании суммы сбора за участие в аукционе ввиду признания его несостоявшимся явилась отмена районной администрацией собственного решения о «предварительном согласовании предоставления земель для разведки и добычи» на стадии приема заявок на участия в аукционе.

Юридического значения выраженному субъектом права на землю согласию на предоставление земельного участка для целей недропользования судебными органами подчас не придается, свидетельством чему является постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 апреля 2009 г. по делу № А29-4811/2008.

Судебный спор возник в связи с заявлением ООО «И.» о признании недействительным распоряжения территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Республике Коми о предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование государственному учреждению «П. квартирно-эксплуатационная часть района» земельных участков, под которыми находятся недра, предоставленные в пользование названному ООО в соответствии с лицензией. В ходе рассмотрения дела различными судебными инстанциями было установлено, что местная администрация «предварительно согласовала отвод земельных участков министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми для включения в перечень объектов лицензирования на право пользования недрами по Республике Коми в 2004–2005 гг.

Каменского нефтяного месторождения... а также определила, что окончательное оформление земельных участков в установленном порядке будет осуществлено после получения лицензий на право пользования недрами». Однако на стадии проведения аукциона на право пользования недрами указанного месторождения местная администрация предоставила соответствующий земельный участок в постоянное (бессрочное) пользование отнюдь не для целей пользования недрами. В такой ситуации суд «посчитал, что права и законные интересы общества оспариваемым распоряжением не нарушены».

Однако прежний вариант правового регулирования приобретения прав на земельные участки для целей недропользования содержал все же определенные правовые гарантии для пользователей недр. Особенно подробно вопросы прав на земельные участки рассматривались в первоначальной редакции раздела 4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами¹². В данном нормативном правовом акте: а) было закреплено правило об одновременном предоставлении лицензий на право пользования недрами с предоставлением права на пользование соответствующими земельными участками; б) ведение переговоров с соответствующими органами о выделении и оформлении земельных участков, условиях и сроках пользования земельными участками, связанными с использованием недрами, было возложено на специально уполномоченные государственные органы.

...в законодательстве нет достаточно четкой связи между приобретением прав на земельный участок и права пользования недрами.

¹² Утв. постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

В настоящее время даже эти не столь значимые в судебной практике правовые гарантии отсутствуют. В результате на основе анализа законодательных актов невозможно установить последовательность действий субъекта по оформлению своих прав на землю и на пользование недрами. Согласно пункту 4 статьи 88 ЗК РФ земельные участки организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода. Оформление горного отвода, таким образом, одно из необходимых условий предоставления земельного участка (и этот подход традиционен для земельного законодательства, он закреплялся в Земельном кодексе РСФСР 1991 г.). Согласно статье 7 Закона о недрах под горным отводом понимается участок недр (геометризированный блок недр), предоставляемый пользователю в соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья. Однако ЗК РФ не уточняет стадию его оформления, которая значима с точки зрения приобретения прав на земельный участок: известно, что на разных стадиях лицензирования пользования недрами применяется установление предварительных границ горного отвода, уточненных его границ, оформление горноотводного акта и графических приложений¹³.

В то же время очевидно, что Закон о недрах связывает оформление горного отвода с предоставлением лицензии на пользование недрами (ст. 7): сам горный отвод — это участок недр, предоставляемый пользователю в соответствии с лицензией; при предоставлении лицензии на пользование недрами устанавливаются предварительные границы горного отвода. Следовательно, практически лицензирование осуществляется одновременно с оформлением горного отвода, но согласно статье 12 Закона о недрах лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связан-

ных с пользованием недрами (надо отметить, что до внесения в указанную статью изменений Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ и в соответствии с нормами Земельного кодекса РСФСР 1991 г. содержание лицензии определялось еще более конкретно: следовало указать границы земельного отвода, выделенного для ведения работ, связанных с пользованием недрами).

Письмом Комитета по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации от 10 сентября 1992 г. № ВО-61/2296 «О Положении о порядке лицензирования пользования недрами»¹⁴ определяется содержание титульного листа лицензии, входящего в комплект лицензионных документов (п. 6, прил. 1), где должны быть указаны сведения о праве на пользование земельными участками, включая наименование органа, выдавшего разрешение, номер постановления и дату.

Более того, в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации возникла тенденция к прекращению права пользования недрами в связи с неоформлением земельных отношений недропользователя на том основании, что тем самым не выполняется одно из существенных условий лицензии

...в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации возникла тенденция к прекращению права пользования недрами в связи с неоформлением земельных отношений недропользователя.

на право пользования недрами. Надо сказать, что при наличии в каждом конкретном случае объективных условий, свидетельствующих о сложности оформления прав на землю (земельный участок, предоставляемый для нужд недропользования, оказывается спорным по тем или иным причинам; оформление документов, судебные процессы могут длиться годами), арбитражные суды занимают сторону недропользователя, называя меру по отзыву лицензии и прекращению права пользования недрами *преждевременной*. Однако факт противоречивости требований законодательства вызывает многочисленные споры, разрешаемые далеко не скоро и не однозначно.

Так, постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 7 апреля 2008 г. № Ф09-2233/08-С1 была рассмотрена кассационная жалоба ООО «З. завод стройматериалов» на решение Арбитражного суда Челябинской области и постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда по указанному делу. Данное ООО обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения министерства промышленности и природных ресурсов Челябинской области о досрочном прекра-

¹³ См. письмо МПР России и Госгортехнадзора России от 16 января 1998 г. «О лицензировании пользования недрами».

¹⁴ Запрет. в Минюсте России 18 февраля 1993 г. № 151.

щении права пользования недрами по лицензии на право пользования недрами с целью добычи мрамора. Судами первой и апелляционной инстанций в иске было отказано исходя из доказанности факта отсутствия государственной регистрации договора аренды земельного участка как нарушения ООО существенного условия лицензии.

Только в кассационной инстанции судебные органы придали значение тому обстоятельству, что в отношении регистрации договора аренды земельного участка указанным ООО предпринимались необходимые действия, однако на этой стадии были выявлены противоречия в наименовании заявителя в договоре аренды, при этом комитет по управлению имуществом Златоустовского городского округа констатировал невозможность их устранения, в результате чего регистрирующий орган принял решение об отказе в государственной регистрации договора аренды. Суд кассационной инстанции направил дело на новое рассмотрение.

Аналогичным является дело по иску ОАО «Н. горно-обогатительный комбинат» к министерству промышленности и природных ресурсов Челябинской области о признании недействительным решения министерства о досрочном прекращении права пользования недрами за нарушение существенных условий лицензии на право пользования недрами для геологического изучения и добычи облицовочного камня, выразившееся в неоформлении правоустанавливающих документов на соответствующий земельный участок. Суды апелляционной и кассационной инстанций удовлетворили требования ОАО, полагая, что отсутствуют достаточные основания для принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами ввиду наличия в данный период гражданско-правового спора о собственнике земельного участка¹⁵.

Таким образом, налицо коллизия правовых норм, определяющих последовательность действий по оформлению прав на землю и на недра, разных отраслей законодательства, существующая уже долгое время и затрудняющая осуществление права пользования недрами.

Преодоление разобщенности в правовом регулировании смежных общественных отношений по приобретению прав на земельный участок при осуществлении добычи полезных ископаемых, выход из тупиковой ситуации, сложившейся в законодательстве, — редкий случай в современной судебной практике, поэтому важно подробно остановиться на аргументации, которая используется судами для разрешения этой серьезной правовой проблемы.

Примером может служить рассмотрение дела по иску ОАО «З.» (далее — ОАО) к администрации муниципального района «Читинский район» (далее — администрация) в разных судебных инстанциях¹⁶. История данного судебного разбирательства такова. В Арбитражный суд Читинской области названным ОАО был подан иск о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в необеспечении выбора земельного участка в границах горноотводного акта, в неутверждении границ испрашиваемого земельного участка; признании незаконным действия администрации, выразившегося в отказе в предоставлении в аренду земельного участка для добычи песчано-гравийной смеси на основании лицензии на право пользования недрами, горноотводного акта и проекта отработки участка Засопочного месторождения песчано-гравийной смеси. Судом было установлено, что ОАО в 2003 г. была выдана лицензия на право пользования недрами с целевым назначением и видами работ — добыча песка, гравия на указанном выше участке для приготовления бетона и использования в строительстве (срок действия лицензии — 10 лет) и в 2004 г. горноотводный акт.

После этого ОАО дважды обращалось в администрацию с заявлением о предоставлении в аренду земельного участка, необходимого для нужд недропользователя. В предоставлении испрашиваемого земельного участка было отказано по самым разнообразным причинам: из-за обращения жителей села Засопка в администрацию с заявлением о прекращении дальнейшей разработки пастбищных угодий, систематического неисполнения арендатором обязанностей по ранее заключенному договору аренды земельного участка, отсутствия согласия сельских, городских поселений на предоставление земельного участка, а также из-за того, что не были представлены необходимые, по мнению администрации, документы.

В результате ОАО было вынуждено обратиться в арбитражный суд, который в первой инстанции удовлетворил заявленные требования частично, решив, что нельзя признать незаконным бездействие администрации, выразившееся в необеспечении выбора земельного участка и неутверждении его границ, так как с заявлением о выборе земельного участка ОАО не обращалось.

¹⁵ См. постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 26 декабря 2008 г. № Ф09-9863/08-С1.

¹⁶ См. постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 6 ноября 2007 г. № А78-1969/07-Ф02-8191/07, определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2008 г. № 1362/08 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации».

Однако постановлением апелляционной инстанции иск был удовлетворен полностью. Мотивировка такого решения состояла в том, что предоставление земельного участка для строительства предполагает также действия по выбору земельного участка, которые совершаются той же администрацией. Соответственно, обращение с заявлением о предоставлении земельного участка предусматривает и волеизъявление заявителя на осуществление администрацией действий по его выбору.

В кассационной инстанции к решению апелляционной инстанции добавлено возложение на администрацию обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов ОАО путем осуществления выбора земельного участка, оформления акта выбора земельного участка для строительства с приложением к нему утвержденного администрацией проекта границ испрашиваемого ОАО земельного участка. В передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора отказано.

Примечательное обоснование решения о земельном участке, принятого в пользу недропользователя, представлено в постановлении Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 января 2009 г. № А33-2463/08-Ф02-6308/08, принятом по кассационной жалобе управления имущества администрации города г. Норильска. Данное управление обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с иском к ООО «Э.» о взыскании суммы процентов за пользование чужими денежными средствами, а также об обязанности ответчика освободить и возвратить земельный участок. В первой, апелляционной и кассационной инстанциях оценки суда применительно к данному спору были единообразными. Выяснив в ходе судебного разбирательства, что администрацией г. Норильска с ООО «Э.» — владельцем лицензии и горноотводного акта сроком действия до 2009 г. был заключен договор аренды необходимого для пользования недрами земельного участка только до 2007 г., арбитражный суд пришел к выводу, что «у администрации не было законных оснований для заключения договора на срок меньше, чем предусмотрено в лицензии». По мнению суда, «иное толкование... норм права привело бы к зависимости арендатора от волеизъявления собственника земель-

ного участка, сделало бы невозможным реализацию прав, предусмотренных в лицензии, за предоставление которой лицензиат понес определенные материальные затраты, сделало бы невозможным достижение той цели, с которой была получена лицензия и заключен договор аренды».

К сожалению, такое понимание сущности проблем, складывающихся на самой ранней стадии исполнения недропользователем условий лицензии — получения правовых оснований доступа к необходимому земельному участку, представляет собой не более чем один из вариантов толкования действующего законодательства. Более того, согласно гражданскому и земельному законодательству в рамках, им установленных, арендатор действительно зависим от волеизъявления собственника земельного участка. В этом заключается сущность, специфичность правомочий собственника земельного участка в сравнении с правами всех иных лиц. И проблемы выполнения условий лицензии на пользование недрами ее владельцем могут вообще не вписываться в планы собственника земельного участка.

Арбитражный суд, вынося приведенное выше решение, не смог подтвердить конкретными нормами права свое мнение, что «рассматриваемые правоотношения наряду с общими, учитывая цель, для которой арендуются земельные участки, имеют особый порядок регулирования». Особенности, которые предусматривает ЗК РФ в этой части, не позволяют разрешить проблемы связанности (а по существу — несвязанности) сроков договора аренды земельного участка и действия лицензии на пользование недрами, отсутствия корреспондирующих правам недропользователя обязанностей собственника земельного участка.

В этих условиях единственно продуктивной и действенной мерой может быть внесение изменений и дополнений в действующее законодательство. Правовые нормы о предоставлении земельных участков для добычи полезных ископаемых, осуществления иных видов пользования недрами должны приобрести характер конкретного обязывания органов власти и должностных лиц, получить детальное развитие и сопровождаться фиксированием и регламентацией административной процедуры реализации. □

Преодоление разобщенности в правовом регулировании смежных общественных отношений по приобретению прав на земельный участок при осуществлении добычи полезных ископаемых, — редкий случай в современной судебной практике...