

Понятие и особенности правового режима горного имущества



В.Д. Мельгунов,
зам. декана юридического факультета
РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина,
старший партнер юридического
агентства «Ноланд Консалтинг»



Р.Н. Басыров,
юрисконсульт правового
управления ООО «Таас-Юрях
Нефтегазодобыча»

В российском законодательстве вопросы возникновения и прекращения прав на горное имущество до конца не урегулированы, отсутствуют правовые нормы, учитывающие данную специфику, а именно: фактическую связь с участком недр и юридическую — с правом пользования недрами.

В научной литературе существует определение понятия «горное имущество» — «движимое и недвижимое имущество, необходимое для проведения всего цикла работ по разведке, разработке и добыче полезных ископаемых и обеспечения их безопасности в соответствии с условиями лицензионного соглашения»¹. В Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ² «горным имуществом признается созданное или приобретенное пользователем недр имущество, непосредственно обеспечивающее процесс недропользования, которое не может быть отделено от участка недр без нанесения несоразмерного ущерба недрам (горные выработки, буровые скважины, элементы их крепления и обсадки, система водоотлива и приустьевое наземное оборудование горных выработок, стволы, подъездные пути, маркшейдерские знаки и другое имущество)». Данное определение не охватывает в полной мере все группы объектов горного имущества, поскольку «неотделимость от недр» — характерный признак только одной его части.

Чтобы провести научную классификацию горного имущества имеет смысл разделить его на две группы: *связанное и несвязанное горное имущество*. Такой подход был предложен А.Ф. Струговым³ и позднее использован в проекте федерального закона № 218732-3 «Кодекс о недрах»

(далее — «Кодекс о недрах»)⁴. Особенностью связанного горного имущества является невозможность отделения его от недр без нанесения им несоразмерного ущерба: открытые полости (неглубокие шурфы, карьеры, разрезы и др.) и закрытые полости (скважины, стволы, штольни, штреки и др.). Несвязанное горное имущество, используемое недропользователем, в первую очередь носит вспомогательные для недропользования функции, например установки подготовки нефти, нефтесборные коллекторы, трубопроводы, линии электропередач, подъездные дороги, промышленные площадки, трансформаторные подстанции и др.

На основании имеющихся научных разработок целесообразно закрепить в отраслевом законодательстве определение понятия «горное имущество», что послужило бы базой для определения особенностей его правового режима.

В широком смысле под *горным имуществом* надо понимать *движимое и недвижимое имущество, необходимое для пользования недрами и обеспечения требований по их рациональному использованию и охране*.

¹ Даниленко М.А., Курский А.Н. О некоторых особенностях горного недвижимого имущества // Нефть, газ и право. 2000. № 3. С. 33.

² Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. постановлением 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2003. № 30 (часть 2), С. 5–218.

³ Стругов А.Ф. О горном имуществе и имущественных отношениях при прекращении пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 5. С. 32.

⁴ Проект федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах».

В целях согласования норм гражданского и горного⁵ отраслей законодательства следует отдельно остановиться на понятии и особенностях недвижимого горного имущества.

К недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) законодатель относит земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)).

Данное определение не предусматривает все особенности недвижимого горного имущества, поскольку не адаптировано к объектам недвижимого имущества, расположенным и (или) связанным с недрами. Определение понятия недвижимости рассматривает в качестве признака недвижимости только «связь с землей», в то время как для многих объектов горного имущества, являющихся недвижимым имуществом (в первую очередь нефтяных и газовых скважин), это не основной признак.

Земельное законодательство исходит из представлений о земле как о природном объекте, ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Земельный участок как объект земельных и гражданских отношений — это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке⁶.

Недра являются частью 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 Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» — далее Закон «О недрах»).

В качестве признака объекта недвижимого имущества следовало указать на его прочную связь

не только с землей, но и (или) с недрами. В противном случае часть объектов недвижимого горного имущества (скважин, горных выработок и т.п.) не будут подпадать под сформулированное в статье 130 ГК РФ базовое определение недвижимости.

Вследствие существующего пробела законодательство не связывает между собой судьбу участка недр и расположенного на нем заложенного недвижимого горного имущества. Статья 340 ГК РФ допускает ипотеку здания или сооружения только с одновременной ипотекой земельного участка, на котором они находятся, не упоминая участок недр в отношении залога горного имущества.

В отечественном горном законодательстве установлено, что недра на территории Российской Федерации и содержащиеся в них ресурсы являются государственной собственностью. Соответственно участки недр (ст. 1.2 Закона «О недрах») не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Таким образом, вопрос о праве собственности на все участки недр и содержащиеся в них полезные ископаемые решен единообразно в пользу установления государственной собственности. При этом права пользования недрами, за исключением установленных в законе случаев, предоставляются только на основании лицензий, являющихся специальными государственными разрешениями⁷. Отчуждаться или переходить от одного лица к другому такие права могут в ограниченном числе случаев и в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Прекращение, приостановление или ограничение прав пользования недрами осуществляется в силу закона в одностороннем со стороны государства порядке путем издания ненормативного правового акта.

Подобное жесткое правовое регулирование должно обеспечить беспрепятственную реализацию общей федеральной и региональной политики в сфере недропользования, гарантировать быстрое введение в разработку новых месторождений полезных ископаемых, соблюдение недропользователями условий пользования недрами, своевременное прекращение права пользования недрами у нарушителей и предоставление права другим лицам.

...под горным имуществом надо понимать движимое и недвижимое имущество, необходимое для пользования недрами и обеспечения требований по их рациональному использованию и охране.

этом права пользования недрами, за исключением установленных в законе случаев, предоставляются только на основа-

⁵ Такое наименование отрасли (горное законодательство) имеет глубокие исторические корни и широко используется в отечественной и зарубежной юридической литературе.

⁶ Статья 6 Земельного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷ Статьи 10.1., 11 Закона «О недрах».

Вместе с тем закрепление права государственной собственности на недра и находящиеся в них полезные ископаемые, изъятие из оборота участков недр, ограничение числа случаев перехода права пользования недрами и установление административного порядка предоставления и прекращения этого права оказалось недостаточным для реализации эффективной государственной политики в сфере недропользования.

Данный вывод обусловлен многими факторами. Например, норма статьи 25.1 Закона «О недрах», устанавливающая положение о том, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако такой порядок (изъятия для целей недропользования) в земельном законодательстве не предусмотрен.

В Российской Федерации существует также проблема несогласованности предоставления прав на земельные (лесные) участки и участки недр, приводящая к тому, что собственники земли открыто препятствуют недропользованию или вынуждают выкупить земельный участок, необходимый для целей пользования недрами, по завышенной цене.

Одним из наиболее важных факторов, препятствующих эффективной реализации государственной политики в сфере недропользования, — отсутствие урегулированного законом механизма передачи прав в отношении горного имущества при прекращении права пользования недрами, влекущее невозможность осуществления процесса недропользования без обладания правами на объекты горного имущества.

В отношении связанных и несвязанных объектов горного имущества, создаваемых и приобретаемых за счет пользователей недр, в законодательстве не предусмотрено нахождение их в государственной собственности. Гражданским законодательством такое имущество отнесено к объектам гражданских прав, которые могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства. Ограничения оборотоспособности имущества допускаются только в установленном законом порядке (ст. 128, 129 ГК РФ).

Недропользователь — собственник скважин, внутрипромысловых трубопроводов и других элементов промышленной инфраструктуры, созданной для пользования соответствующим участком недр, имеет право по своему усмотрению продать это имущество по отдельности или в целом как имущественный комплекс. При переходе права собственности на здания, строения или сооружения к новому собственнику перейдут и права на земельный участок, на котором они расположены, согласно статье 35 Земельного кодекса Российской Федерации.

Действующим законодательством предусмотрен единственный случай, устанавливающий зависимость между

Недра являются частью 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.

правом пользования участком недр и правом собственности на горное имущество

(имущественный комплекс), расположенное на нем. Согласно статье 17.1 Закона «О недрах» в случае приобретения субъектом предпринимательской деятельности имущества недропользователя-банкрота при определенных условиях к нему вместе с правами на имущество переходит и право пользования этим участком недр (лицензия на право пользования недрами переоформляется).

Таким образом, прекращая право пользования недрами нарушителя условий лицензии, государство в силу положений закона полномочно предоставить участок недр новому пользователю, но обеспечить использование объектов обустройства месторождения, принадлежащих на праве частной собственности другому лицу (прежнему пользователю недр или третьему лицу), не способно. В подобных случаях прекращается процесс разработки месторождения до того момента, пока собственник горного имущества не согласится предоставить такие права новому недропользователю.

Не секрет, что большинство месторождений полезных ископаемых находится в труднодоступных районах нашей страны, осуществление работ по обустройству месторождения в которых затруднено сезонными факторами, высокими экологическими рисками, отсутствием необходимой техники и материалов. В связи с этим создание объектов инфраструктуры месторождений (линий электропередач, дорог, производственных площадок и др.), а также связанных объектов горного имущества, непосредственно обеспечивающих процесс добычи полезных ископаемых

и их первичную переработку, затягивается на долгие годы. Часто новые объекты не могут быть созданы, поскольку здания и сооружения, принадлежащие прежнему пользователю недр, расположены так, что возведение аналогичных объектов в другом месте не будет соответствовать требованиям рационального использования и охраны недр.

На практике часто возникает ситуация, когда лицензия на пользование недрами находится у одного лица, а горное имущество, необходимое для добычи полезных ископаемых и обеспечения охраны недр, у другого. Из-за отсутствия у нового владельца права пользования недрами прав на горное имущество возникают проблемы охраны недр, и ставится под угрозу рациональность пользования конкретными участками.

Как показывает опыт, существующее сегодня в законе положение об урегулировании подобных ситуаций на договорной основе недостаточно⁸, а заключение договора возможно и без данной нормы на основании общих положений гражданского законодательства о сделках и отдельных видах обязательств.

При прекращении права пользования недрами и предоставлении права новому лицу пересекаются интересы трех сторон — государства, прежнего и нового недропользователей. Таким образом, задача законодателя — найти компромиссное решение, которое позволило бы на взаимовыгодных и справедливых условиях обеспечить защиту имущественных интересов собственника имущества и недропользователей, рациональное использование и охрану недр.

При передаче горного имущества могут возникнуть препятствия, если его собственник откажется от продажи или передачи в аренду, завысит цену продажи или стоимость аренды горного имущества. Препятствием будет и то, что новый

недропользователь бесосновательно откажется от покупки или аренды существующего горного имущества, занизит стоимость покупки (аренды).

В зарубежном законодательстве предусмотрена обязанность по передаче горного имущества, обеспечивающего процесс недропользования⁹. Такое имущество является в соответствии с законами большинства развитых добывающих стран неотделимой принадлежностью участка недр и во многом разделяет юридическую судьбу последнего¹⁰. Следует отметить, что некоторые вопросы передачи горного имущества затрагивались в Уставе горном Российской империи. Так, положения статьи 783 Устава устанавливали обязанность безвозмездно сдать казне не только участок, но и находящиеся на нем сооружения и предметы оборудования промысла.

В законодательстве Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки решить эту проблему на федеральном уровне, но до настоящего момента они так и не увенчались успехом. Субъекты Российской Федерации также обращались с законодательными инициативами по разработке законодательных актов, позволяющих обеспечить безостановочный переход права пользования недрами от неэффективного недропользователя к новому¹¹.

В проекте «Кодекса о недрах» и проекте федерального закона «О недрах»¹² предлагалось установить право недропользователя на возмездное получение горного имущества, находящегося на участке недр. При этом собственник горного имущества обязывался в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, заключать договор о передаче на возмездной основе горного имущества в пользование с таким лицом в месячный срок от даты получения предложения о заключении такого договора. При уклонении собственника горного имущества от заключения договора пользователь недр имел право обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Для эффективного правового регулирования в этой сфере можно рассмотреть и другие способы решения конфликтных ситуаций, препятствующих рациональному недропользованию, в частности предусмотреть возможность изъятия недвижимого горного имущества или установить некоторые ограничения его оборотоспособности. □

В отечественном горном законодательстве установлено, что недр на территории Российской Федерации и содержащиеся в них ресурсы являются государственной собственностью.

⁸ Статья 21 Закона «О недрах» предусматривает, что между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и временным оператором может быть заключен «договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях».

⁹ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М. 2000. С. 87, 90, 131, 443.

¹⁰ Даниленко М.А., Курский А.Н. Скважина как элемент горного имущества // Нефть России. 2000. № 12. С. 27.

¹¹ Дудиков М.В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. № 2. С. 27.

¹² Проект федерального закона № 187513-4 «О недрах».