

Недропользование

УДК 332.334

ПРОБЛЕМА ДОСТУПА К НЕДРАМ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ГЕОЛОГОРАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ

© 2018 г. С.И. Михеев

АО "Нижне-Волжский НИИ геологии и геофизики"

Аннотация: в статье обсуждается широкий круг проблем, возникающих при проведении геологоразведочных работ на землях сельскохозяйственного назначения. Делается вывод о необходимости оптимизации существующего порядка получения земельных участков для нужд недропользования путем совершенствования соответствующих административных и судебных процедур.

Ключевые слова: недра, недропользование, землепользование, геологоразведочные работы, закон, доступ к недрам, возмещение убытков.

Михеев Сергей Иванович e-mail: s.mixeev@gmail.com

THE ACCESS TO SUBSURFACE PROBLEM IN THE EXPLORATION WORK

S. I. Mikheev

JSC "Lower-Volga Research Institute of Geology and Geophysics"

Abstract: the paper shows wide range of problems that arise in case of performing exploration work on agricultural lands. The need of optimization of current procedure for obtaining land plots for subsurface use needs by improving administrative and judicial procedures is described.

Key words: subsurface, subsurface use, exploration work, law, access to subsurface, compensation paid.

Под недрами (ст. 22 ФЗ «О недрах») понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных геологическому изучению и освоению. Согласно лицензии или геологического задания, при заключении госконтрактов недропользователям предоставляются некоторые участки недр – конкретные геометризованные объемы разреза, находящиеся под земной поверхностью. Для их изучения комплексом геологоразведочных работ (ГРР) необходим доступ с земной поверхности. В частности, нужно обеспечить проезд техники, строительство временных сооружений, доставку и установку аппаратуры, оборудования и др. Поэтому возникает проблема приобретения соответствующих прав на земельные участки и (или) права сервитута – ограниченного пользования земельными участками. Последние находятся в собственности или на ином праве у землепользователей либо в государственной или муниципальной собственности. Сервитут является формой обременения собственника или арендатора земельного участка, в результате чего право на индивидуальное его пользование утрачивается.

Недропользование

До последнего времени проблема доступа исполнителей к участкам проведения ГРП не нашла удовлетворяющую практику решения. Между тем она имеет очень большое значение с точки зрения геологической и экономической эффективности изучения недр. Остановимся далее на обсуждении причин сложившейся ситуации.

Земельные участки предоставляются пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения геологоразведочных работ. Возникновение права сервитута при проведении изыскательских работ предусмотрено п. 9 ст.23 Земельного кодекса РФ. Отметим, что обязательным условием реализации сервитута является приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (ст.22 ФЗ «О недрах»).

Для установления сервитута на земельный участок заинтересованные лица сначала обращаются к собственнику с предложением о составлении соглашения, а затем в городской (сельский) исполком. Если такое соглашение будет составлено, его необходимо приложить к заявлению, либо в письменном виде оповестить администрацию об отсутствии. Принятое заявление рассматривается в пределах 5 дней, после чего принимается в производство или отклоняется с письменным указанием причин. После принятия в производство, в отдел, уполномоченный на проведение работ в заданном массиве, приглашается собственник надела. Он оповещается о необходимости ограничений в пользовании участком и причинах, повлекших данное действие. В целом условия и порядок изъятия временного занятия земельных участков, ограничения прав собственников

земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, в том числе для проведения ГРП, законодательством РФ определены в ст.25.1 Закона Российской Федерации «О недрах», ст.13, 22, 23, 39,49, 56, 57, 58, 62 Земельного кодекса РФ. Основным условием этих действий является возмещение обладателям прав на земельные участки их стоимости и соразмерной компенсации убытков, причиненных изъятием участков, временным занятием либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, если иное не предусмотрено федеральными законами. Согласно статье 15 Гражданского кодекса РФ, под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке.

Установленный действующим законодательством порядок ограничения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при производстве ГРП, по мнению автора, с достаточной полнотой детализирован и логичен. По этой причине принципиальных замечаний он не вызывает. Однако его практическая реализация сопровождается серьезными осложнениями. Последние объясняются следующими основными причинами:

– по современному горному и земельному законодательству предоставление права на пользование недрами не сопровождается получением прав на пользование земельными участками, необходимыми для осуществ-

вления деятельности по недропользованию, то есть законодательство не наделяет недропользователей какими-либо гарантиями в приобретении прав на земельные участки;

– владельцы лицензий на право пользования недрами или сервисные компании, проводящие ГРП за счет бюджетного финансирования, 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), заключать гражданско-правовые договоры с физическими или юридическими лицами (аренды, купли-продажи) – арендаторами или собственниками земли;

– у государственных органов после выдачи лицензии на участок недр фактически нет обязательств по оказанию поддержки недропользователю при приобретении им прав на необходимый земельный участок;

– земельные дела на получения права пользования участком для целей недропользования могут на законных основаниях рассматриваться более полутора лет. Если учесть, что на отдельных этапах материалы возвращаются на доработку, а время действия подписанных документов составляет 6 месяцев, то оформление земельных дел может затянуться на годы. В отдельных случаях возникает необходимость согласования ГРП с малочисленными народностями, которые зачастую требуют долевого участия в добыче минерального сырья или значительной оплаты за разрешительную подпись;

– недропользователи не защищены от неправомерных требований согласующих структур, в первую очередь по платности услуг и срокам прохождения документов.

Вновь подчеркнем, что Закон не наделяет недропользователя гарантиями на приобретение прав на земельный участок,

необходимый для поведения ГРП. Причем правообладатель земельного участка может своими действиями создавать препятствия недропользователям, формально не нарушая положений действующих законов РФ. Как максимум он имеет право отказаться от предоставления земли для пользования недрами вообще, поскольку за это не установлено никакой ответственности. Как минимум – настаивать на непомерно высокой договорной цене, требовать обязательного выкупа земли, причем по его «договорной» цене. Принципиальная возможность возникновения таких ситуаций объясняется тем, что по гражданскому законодательству отношения обладателя прав на землю и недропользователя должны строиться на общих принципах обязательственного права и договорных отношений. При этом в соответствии с ч. 1 ст.421 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договоров. Понуждение к заключению договоров не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом РФ, законом или добровольно принятым обязательством. Основная проблема заключается в том, что нигде в законе нет указания на обязательность заключения договора для правообладателя земельного участка, когда такой участок необходим для реализации права пользования недрами.

Также к наиболее острым, проблемным аспектам взаимоотношений землепользователей и недропользователей относится обоснование размера компенсации нанесенного сельхозпроизводителям вследствие ГРП ущерба. Трудности, возникающие при переговорах с работающими на территориях участков ГРП сельхозпроизводителями, появляются в силу следующих причин:

– при производстве ГРП необходимо полностью возмещать причиненные убытки производителям сельхозпродукции в адек-

Недропользование

ватных реальным потерям размерах. Объективно определить обусловленный размер обсуждаемых убытков на основе действующих нормативных документов практически невозможно. Схожие проблемы, связанные с требованием несоразмерной оплаты, возникают при согласовании доступа к недрам с представителями малочисленных народов;

– часто возникают ситуации, когда землепользователи (как правило, арендаторы земли, находящейся в собственности государства) отказывают в производстве ГРП, требуя необоснованно высоких компенсаций за причиняемый им ущерб. Зачастую ими выдвигаются угрозы о запрете проведения ГРП на их землях;

– вынужденное согласие недропользователя на выплату завышенных компенсаций за причиненные убытки кому-либо одному из фермеров ведет к завышению соответствующих оценок размеров компенсационных выплат другим. В итоге уже отмечаются случаи превышения стоимости потрав над стоимостью ГРП, и последние становятся экономически невыгодными. Причем это происходит при изучении недр по заказам не только коммерческих компаний, но и для государственных нужд. Другими словами, государство, обладая «де-юре» собственностью на недра, фактически лишается возможности ими пользоваться, из-за чего затрудняется открытие и освоение месторождений полезных ископаемых, тормозится развитие минерально-сырьевой базы страны.

Расчет и согласование заинтересованными лицами размера убытков землепользователей очень сложен. Естественно, одна из сторон заинтересована в его увеличении, другая – в уменьшении. Осложняет согласование и то, что обладатели прав на землю чаще всего имеют ложные представления о неограниченных финансовых возможностях компаний нефтегазового комплекса,

и у них возникает соблазн «выжать» из сложившейся ситуации максимум возможного. Кроме того, действующие нормативные документы не позволяют получить однозначный, очевидный для всех участников переговоров результат.

Общие положения о порядке компенсации убытков, понесенных производителям сельхозпродукции, на сегодняшний день содержатся в Земельном кодексе РФ. Согласно статье 57 данного кодекса, возмещение убытков при ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков должно производиться в полном объеме. Это подразумевает компенсацию упущенной выгоды, связанной с ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. По очевидным причинам наибольшие трудности вызывает расчет размеров упущенной выгоды. Действительно, он требует учета большого числа трудно учитываемых факторов, что предопределяет субъективный характер результатов соответствующих вычислений. Более того, согласно статье 15 Гражданского кодекса РФ землепользователь вправе требовать возмещения упущенной выгоды в размере, превышающем полученные в результате ГРП доходы. На основании статьи 62 ЗК, виновные в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков по решению суда могут быть принуждены к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, сносу возведенных зданий, строений, сооружений и др.).

Порядок определения потерь сельскохозяйственного производства и правила

возмещения убытков собственникам земли, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков установлены постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262. Согласно «Правилам возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц», утвержденным данным постановлением, основанием для возмещения убытков собственникам земли является:

- соглашение о временном занятии земельного участка между собственником земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятия земельного участка;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц;
- решение суда.

Размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон

и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Министерством экономического развития и торговли РФ и Министерством имущественных отношений РФ.

На практике при расчете потерь сельхозпроизводителями руководствуются также Положением о порядке возмещения убытков, утвержденным Постановлением Совмина РФ от 28 января 1993 г. № 77. Согласно данному документу возмещение упущенной выгоды производится предприятиями, учреждениями и организациями, которым отведены изымаемые земельные участки, в размере единовременной выплаты, равной доходу, теряемому в течение периода восстановления нарушенного производства. На первый взгляд, вышеуказанные Постановления достаточны для обоснования размеров компенсационных выплат. Однако использование их для соответствующих расчетов или проверок правильности последних крайне затруднительно. Вопросы возникают как по времени, необходимом для восстановления нарушенного производства, так и по слагаемым утраченного дохода. Предусмотрен, например, учет затрат на проведение почвенных, агрохимических и других специальных обследований и изысканий, мероприятий, обеспечивающих восстановление качества земель, нарушенной работы противоэрозионных объектов, стоимости посевочных материалов, затрат на посадку и др. Специалистам, не работающим в сфере сельскохозяйственного производства, критически оценить необходимость, а также стоимость этих затрат и, соответственно, проверить правильность сделанных землепользователями расчетов на практике невозможно. Автор понимает спорность данного утверждения. Вместе с тем уверенность в нем придает имеющийся опыт общения с представителями про-

Недропользование

веряющих органов, которые оказываются беспомощными, пытаясь доказать наличие и объем финансовых нарушений в размере оплаты потерь фермерам, опираясь на обсуждаемые документы.

Отдельно обратим внимание на нелогичную ситуацию с оплатой потрав в зимний период, когда из посевов остаются только озимые культуры. Геологоразведочные работы, проводимые в зимний период на покрытых толстым слоем снега территориях, вреда им практически не наносят. Несмотря на это, сельхозпроизводители рассчитывают цену за потравы как в летний период.

Судебное рассмотрение разногласий, возникающих в вопросе размеров компенсации потерь собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, для недропользователей в большинстве случаев неприемлемо. В первую очередь, это определяется большой длительностью рассмотрения дел. Например, при проведении ГРП за счет средств госбюджета исполнитель вынужденно нарушит календарный план работ и может оказаться в списке недобросовестных поставщиков продукции для государственных нужд. У нефтяных компаний могут возникнуть проблемы со сроками выполнения лицензионных обязательств. Кроме того, учитывая сложность вопроса, с большой вероятностью судом будет назначена сельскохозяйственная экспертиза. Чьи интересы будут отстаивать проводящие ее эксперты, работая в сфере сельскохозяйственного производства, очевидно.

Трудности в установлении размеров компенсационных выплат за отрицательные последствия ГРП для производителя сельхозпродукции приводят к тому, что вычисляемые размеры данных выплат для одних и тех же условий производства ГРП часто отличаются на порядок и более. В ряде случаев они необоснованно меняются в течение коротких временных периодов. Так произошло в 2011 г. при производстве полевых электроразведочных работ

АО «НВНИИГГ» в пределах Озинского участка Саратовской области, выполняемых по контракту с Роснедрами. Менее чем за полугодовой промежуток времени с осени 2010 г. по весну 2011 г. фермеры увеличили размер платежей за потравы в 10 (!) раз. И это несмотря на то, что основная часть территории вообще ничем не засеивалась. Другой пример – ГРП, выполненные АО «НВНИИГГ» в 2015–2016 гг. за счет госбюджета полевые сейсморазведочные исследования МОГТ 2D в Оренбургской области. В процессе проведения работ наблюдались вопиющие факты необоснованно завышенных требований по оплате потрав посевов сельскохозяйственных культур со стороны двух сельхозпредприятий Сорочинского района. В процессе переговоров руководством данных предприятий была озвучена сумма потрав, на порядок превышающая средние расценки. В просьбе предоставить расчет обоснование такой суммы было в категоричной форме отказано. В результате, чтобы обойти поля этих хозяйств, пришлось менять проектное расположение профилей. Перечисление примеров можно было бы продолжить.

Для преодоления возникающих при производстве ГРП проблем с землепользователями некоторые субъекты РФ дополняют имеющуюся нормативно-правовую базу, пытаясь решить проблему на местном уровне. Например, в Саратовской области в 2008 г. постановлением Правительства области от 09.04. № 150-П утверждены методические рекомендации по расчету размера убытков, причиненных обладателям прав на земельные участки в результате их изъятия, временного занятия либо ухудшения качества земель. По мнению автора, данный документ также далек от совершенства, но более приближен к запросам практики, чем упомянутое выше Постановление Совмина РФ. Схожие документы разрабатывались и в других субъектах РФ, однако решить обсуждаемую проблему так и не удалось по ряду причин. Так, Поста-

новление Администрации Волгоградской области от 29 ноября 1996 г. № 669, определяющее размеры выплат землепользователям, в 2006 г. отменено Прокуратурой Волгоградской области из-за его несоответствия существующей нормативно-правовой базе.

Обозначенные в статье проблемы стоят сейчас очень остро и имеют множество отрицательных последствий:

– происходит перерасход государственных средств и средств недропользователей, которые, по сути, идут на необоснованное обогащение фермеров. В конечном итоге это приводит к значительному уменьшению прибыли предприятий геологической отрасли и поступающих в бюджет налогов от ГРР;

– ухудшается информативность и надежность данных ГРР. Связанно с тем, что на этапе переноса проектных сейсмических профилей на местность производится корректировка их положения и они отрабатываются не на перспективных участках, а по существующим дорогам, вдоль лесополос и т. д. Дополнительным фактором, приводящим к снижению качества и информативности получаемых материалов, является вынужденное искривление профилей;

– повышенный размер компенсационных выплат вызывает претензии со стороны на-

логовых органов, усматривающих в этом криминальную составляющую. В результате руководство проводящих ГРР сервисных компаний вынуждено терять время на доказательство своей невиновности и отсутствия сговора.

По сути проблема доступа к недрам при производстве ГРР относится к правовым рискам, являющимся внешними по отношению к недропользователям. Такие риски часто выходят за рамки их технических и юридических возможностей и могут привести к консервации или ликвидации геологических и горных проектов. Проводящим ГРР компаниям приходится сталкиваться с противоречивыми ситуациями, преодоление которых в рамках действующего законодательства и нормативных документов оказывается невозможным. В этой связи для упорядочения правового регулирования доступа к участкам недр необходимо оптимизировать схему получения земельного участка для нужд недропользования. Это может быть сделано путем совершенствования соответствующих административных и судебных процедур. Без решения обсуждаемой проблемы на федеральном уровне эффективное преодоление возникающих при производстве ГРР разногласий с землепользователями оказывается практически невозможным.

Л и т е р а т у р а

1. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая: [Принят Гос. Думой 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018)] // Собрание законодательства РФ. – 1994.

2. Земельный кодекс Российской Федерации /ФЗ РФ № 136 от 25 октября 2001 г. (ред. от 03.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1994.

3. Методические рекомендации по оформлению отвода земельных участков для проведения изыскательских, геологоразведочных и иных работ нефтяной и газовой промышленности и расчета размера убытков, причиненных обладателям прав на земельные участки в результате их изъятия, временного занятия либо ухудшения качества земель /Постановление Правительства Саратовской области от 09.04. № 150-П от 2008 г.

4. О гарантиях прав коренных малочисленных народов /ФЗ РФ № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.

5. О недрах /ФЗ РФ № 2395–1 от 21.02.1992 г. (ред. от 30.09.2017).