

УЧАСТКИ НЕДР КАК ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

И.Т. Эратов

Рассматриваются некоторые вопросы гражданско-правового режима недр, аспекты соотношения земель и недр.

Ключевые слова: правовой режим; недра; земля.

Экономика Кыргызстана находится сейчас на переломном этапе, осуществляется переустройство всей экономической системы. Реформы в недропользовании появились в рамках структурных преобразований экономики страны в целом. От того, насколько отношения недропользования отвечают рыночным реформам, осуществляемым в Кыргызстане, по существу зависит будущее экономики Кыргызской Республики.

Горнодобывающая промышленность в настоящее время является основой промышленного производства Кыргызстана, только в 2007 г. произведено продукции на 22,6 млрд сомов, или 40% от стоимости всей промышленной продукции. Ее доля в ВВП составляет 9,2%, в общем объеме экспорта – 40,1%, в налоговых поступлениях – 9% (п. 268 Стратегии развития страны на 2009–2011 гг., утвержденной Указом Президента КР).

В условиях рыночной экономики земля и другие природные ресурсы перестали являться “бесплатными дарами природы”, приобрели характер товара, имущества, а отношения, связан-

ные с их использованием, – стоимостное, товарно-денежное содержание.¹

В связи с этим, особую значимость приобретает изучение правовых аспектов недропользования, а именно участков недр в качестве объектов гражданских прав.

Согласно п. 5 ст. 12 Конституции КР, земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства.

Понятие “недра” в ст. 3 Закона КР “О недрах” определяется как часть земной коры, включая и полезные ископаемые, простирающаяся от

¹ См.: *Бобин П.Н.* Гражданско-правовой режим природных объектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 3.

поверхности или нижней границы почвенного слоя, дна водоемов и водотоков, до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного освоения.

Исходя из этой нормы, можно определить, что почвенный слой представляет собой не только составную часть земли, но и своеобразную границу, отделяющую землю от недр. При предоставлении лицу права недропользования у него возникает необходимость получения и права землепользования, так как права на недра не включают в себя права на поверхность земли, а без этого, чаще всего, невозможно реализовать право недропользования. Таким образом, вопрос о том, где заканчивается земля и где начинаются недра, должен дать ответ об объекте права и его содержании. Возникает проблема разграничения земельного участка от недр, имеющих различный гражданско-правовой режим.

Законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, что есть земельный участок – территория или поверхностный почвенный слой земли. С позиций Земельного кодекса КР земельный участок – это, прежде всего, территория. Так, ст. 1 Земельного кодекса КР указывает, что земельный участок – это площадь земли в замкнутых границах. В то же время Гражданский кодекс КР (ст. 233-2) устанавливает, что право собственности распространяется на поверхностный (почвенный) слой, если иное не установлено законом. Собственник земельного участка или землепользователь вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено Законом КР “О недрах” или иными законами и не нарушает прав других лиц. Учитывая отсутствие единообразного подхода в гражданском и земельном законодательстве к понятию “земельный участок”, возникает необходимость унифицировать его, изложив в следующей редакции: “Земельный участок – это площадь земли в замкнутых границах, описанных и удостоверенных уполномоченными государственными органами в соответствующих правоудостоверяющих документах, характеризующаяся целевым назначением”¹.

Понятие термина “почва” раскрывается лишь в ГОСТе 27593-88 Почвы. Термины и определения. Почва – это самостоятельное естествен-

но-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха, и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия.²

Почвенный покров – это совокупность почв, покрывающих земную поверхность.³

Все чаще практики задаются вопросами, которые в прежней системе хозяйствования мало кого серьезно волновали. Например, строительство подземных сооружений (коммуникаций, подземных переходов, гаражей, топливохранилищ, торговых комплексов и т.п.), требующее рытья котлована с выемкой и вывозом почвенного слоя, может предполагать оформление землеотвода, отвод участка недр либо то и другое вместе. Но ведь понятно, что в правовом и экономическом плане это варианты отнюдь не равнозначные и не взаимозаменяемые. Определиться же в том, какое именно отношение при этом возникнет – землепользование и/или недропользование – возможно только с учетом параметров (в частности глубины) почвенного слоя на соответствующем земельном участке. Особую остроту вопрос приобретает в тех случаях, когда надземное и подземное пространства осваиваются разными хозяйствующими субъектами. Известны также ситуации, когда от способа размещения (надземного или подземного) функционально однотипных объектов решается вопрос об изменении целевого назначения земельного участка, соответственно этому признается либо не признается преимущественное право арендатора земельного участка, надлежащим образом исполнявшего свои обязанности, на заключение договора аренды на новый срок⁴.

Четкое определение понятия недр как объекта горного права отмечают Н.Б. Мухитдинов и С.П. Мороз. Это имеет важное значение, по-

² ГОСТ СССР Почвы. Термины и определения. ГОСТ 27593-88 (утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 23 февраля 1988 года № 326). М.: Изд-во стандартов. 1988. С. 2.

³ Там же.

⁴ Постановление Федерального Арбитражного суда Московского округа от 5 июля 2001 года по делу № КГ-А40/3340-01 (Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб.: Юридический Центр ПРЕСС, 2002. С. 225).

¹ См.: Колесниченко С.Г. Право частной собственности на земельный участок в Кыргызской Республике: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2010. С. 13–14.

скольку от правильности решения этого вопроса зависит установление круга общественных отношений, составляющих предмет регулирования горного права и содержание основных его институтов¹.

Так, Н.Б. Мухитдинов отмечает, что недра в своем естественном состоянии не являются производительной силой. Кроме того, недра не могут выступать в качестве пространственного операционного базиса, поскольку, в отличие от земли, они сами по себе не обладают необходимой пространственной средой для размещения тех или иных сооружений. С точки зрения права, отделение ископаемых даже с поверхности земли будет использованием недр, а не поверхности земли, в то время как проникновение в глубь земли для постройки подземных хранилищ, размещения метро, трубопроводов и т.д. будет использованием земли. Критериями, позволяющими отличить недра земли и землю, автор признает форму и цель использования земной толщи².

Вместе с тем, использование части земной коры ниже почвенного слоя в соответствии с целевым назначением земельного участка, соответствующим функциям поверхности земли, а не недр земли, не должно рассматриваться как недропользование. Поскольку в рассматриваемых случаях земельный участок используется в соответствии с его целевым назначением, то такие формы использования нельзя признавать нарушением исключительной собственности государства на недра земли. В частности, при строительстве поверхностных объектов (зданий, сооружений) используется пространство ниже почвенного слоя, например для строительства фундамента. Но такое использование не противоречит целевому назначению земельного участка. Нельзя построить здание, не проникая в пространство ниже почвенного слоя. И в таких случаях право на строительство фундамента входит в содержание права на земельный участок. Другое дело, когда права на поверхность земли вторичны и необходимы для эксплуатации подземных сооружений. В этом случае строительство указанных объектов соответствует такой функции недр, как пространственный операционный базис.

Еще в начале прошлого века, отвечая на вопрос, где кончается поверхность земли и на-

чинаются недра, российский юрист А.Л. Борисовский признавал, что внешнего признака для различия “поверхности” от “недр” земли нет, так как установить глубину, где оканчивается поверхность и начинаются недра, невозможно. Исходя из анализа складывающихся отношений, автором был сделан вывод о том, что, пока я пользуюсь возможными для земли выгодами, не расходуя самого существа ее, как бы глубоко в нее ни проникал, пользуюсь лишь ее поверхностью. Когда же я расходу самую почву, я эксплуатирую недра земли. Для этого нет необходимости в непременном углублении в почву. При строительстве подземных объектов нет “расходования” почвы. Отсюда следует, что строительство подземных сооружений автор не относил к недропользованию³.

Гражданский кодекс Кыргызской Республики включил в сферу гражданско-правового регулирования природные ресурсы, закрепил их в качестве объектов гражданских прав, и отнес некоторые из них к объектам недвижимого имущества (ст. 24 Гражданского кодекса КР), распространяя правовые нормы, содержащие общие положения об основании возникновения и прекращения вещных прав, на данные объекты.

Возникает проблема идентификации природных объектов как объектов гражданских прав. Данная проблема может быть решена посредством установления характерных, отличительных признаков природных объектов, выделяющих их среди прочих предметов материального мира, и выработки на их основе научного определения природных объектов как объектов гражданских прав.

С точки зрения эколого-правового подхода природный объект представляет собой элемент естественной экологической системы, обладающий потребительской ценностью и сохраняющий, как правило, в процессе использования свои естественные свойства и природные взаимосвязи с иными природными объектами. Однако в гражданский оборот вовлекаются не “элементы экологической системы”, а вещи, обладающие индивидуально-определенными признаками. В данном же случае природные объекты относятся к категории недвижимого имущества и представляют собой индивидуально определенные недвижимые вещи, включенные в гражданский оборот. Как объект гражданских прав, природный объект представляет собой пространственно

¹ Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П. Горное право Республики Казахстан: учебное пособие. Алматы: Юрист, 2004. С. 111.

² Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 114.

³ Законы гражданские (Свод законов. Т. X. Ч. 1. Изд. 1900 года.). С. 20.

и территориально ограниченную часть окружающей природной среды, соответствующим образом индивидуализированную для целей гражданского оборота в качестве вещи, относящейся к категории недвижимого имущества¹.

Следовательно, отмечает П.Н. Бобин, природные объекты как объекты гражданских прав обладают как общими признаками недвижимого имущества, характерными для всех традиционно недвижимых вещей (неразрывная связь с землей, непеременяемость и т.д.), так и специфическими, отличительными признаками, присущими только им, выделяющими природные объекты из числа прочих вещей, объектов гражданского оборота. К числу отличительных признаков, характеризующих природные объекты, относятся: их естественное происхождение; природная взаимосвязь с другими природными объектами, которая не прекращается даже при юридическом обособлении последних; экологическая функция природных объектов; их принципиальная незаменимость и т.д. Все эти признаки, в конечном счете, оказывают существенное влияние на формирование гражданско-правового режима природных объектов².

Конкретная деятельность по пользованию недрами осуществляется на основе права пользования участком недр. Участок недр – индивидуализированный геометрический блок. Право пользования может возникнуть только в отношении индивидуализированного, выделенного участка недр. В этом смысле объектом права недропользования является индивидуально-определенная вещь³. Согласно ст. 33 Закона КР “О недрах”, государственному учету и государственной регистрации подлежат: работы по геологическому изучению недр, участки недр, предоставленные для добычи полезных ископаемых, в том числе техногенных образований, а также для целей, не связанных с добычей.

Участок недр, как и земельный участок, меняет свои физические свойства в процессе ис-

пользования (эксплуатации). При этом характеристикой, индивидуализирующей участок недр, не могут являться данные об их химическом составе и о физических свойствах, так как они являются переменной величиной. Участок недр может индивидуализироваться по географическим координатам поверхности и своей верхней границе, начинающейся в тех пространственных координатах, где заканчивается почвенный слой расположенного над ним земельного участка.⁴

Формирование гражданско-правового режима⁵ природных объектов должно происходить в рамках действующего гражданского законодательства, которое присущими ему методами, используя имеющийся инструментарий, должно выработать механизмы правового регулирования имущественных отношений в сфере природопользования, обеспечивающие баланс общественных (публичных) и частных интересов при вовлечении природных объектов в гражданский оборот. При этом собственно гражданско-правовые средства и способы регулирования отношений не должны подменяться различного рода административными запретами и предписаниями.

Таким образом, важно отметить, что недра являются национальным достоянием Кыргызской Республики, одним из основных факторов ее устойчивого социально-экономического развития; а непосредственным объектом право недропользования выступает участок недр.

⁴ См.: *Попов А.А.* Имущественные права на участки недр по российскому законодательству: гражданско-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2009. С. 12.

⁵ Под правовым режимом обычно понимается совокупность правовых предписаний, определяющих порядок и условия осуществления прав (*Трифонов А.С.* 16 тезисов по эволюции основ и содержанию нормативного регулирования правового режима земель промышленности в РФ // *Юрист.* 2005. № 9. С. 21; *Иконницкая И.А.* Земельное право Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 199.).

Правовой режим гражданского права – это приемы и средства правового воздействия как часть метода гражданско-правового регулирования (*Егоров Ю.П.* Правовой режим сделок как средство индивидуального гражданско-правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РГБ, 2005. С. 11).

¹ См.: *Бобин П.Н.* Гражданско-правовой режим природных объектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 18.

² Там же. С. 19.

³ См.: *Колдаев С.В.* Договорные формы недропользования: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2005. С. 32–33; *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. М.: Нестор Академик Паблицерз, 2005. С. 67.