

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

И.Т. Эратов

Рассматриваются некоторые вопросы правового режима земель, предоставленных для недропользования, аспекты соотношения земле- и недропользования.

Ключевые слова: правовой режим; недропользование; землепользование.

В системе взаимодействия человека и природы особое место занимают различные аспекты пользования недрами. В значительной мере это определено тем, что состояние экономики и промышленности зависит от эффективности и качества освоения недр, объемов добытых полезных ископаемых, а это, в свою очередь, является важным фактором, определяющим изменение и течение многих природных и социально-правовых процессов, еще недавно казавшихся совершенно не зависящими от деятельности человека. Особую значимость изучение правовых аспектов недропользования приобретает сегодня, когда наше общество переживает очень непростой период в своей истории – переход от огосударственной, административно-командной экономики к рыночной [1, 3].

Горнодобывающая промышленность в настоящее время является основой промышленного производства Кыргызстана, только в 2007 году 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%. По расчетам, создание одного рабочего места в горнодобывающей отрасли влечет за собой возникновение, как минимум, 1,6 рабочих места в смежных производствах, поставляющих материалы и услуги для горного производства. В горнодобывающей промышленности занято более 15 тыс. работников (пункт 268 Стратегии развития страны на 2009–2011 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 марта 2009 года №183).

Тем самым значимость недр для любого государства очевидна, т.к. ресурсы недр представляют собой огромную ценность для экономики, их использование в рыночных условиях может приносить значительный доход, а так-

же позволяет решать многие острые проблемы социально-экономического характера. Поэтому не будет преувеличением сказать, что вопросы правового регулирования недропользования относятся к числу важнейших. Ключевым элементом указанных отношений являются отношения по предоставлению земельных участков для недропользования. Как отмечает А.Х. Хаджиев, “земля в силу природных, функциональных характеристик имеет весьма обширное целевое назначение, представляет неоценимую материальную, экологическую, культурную, эстетическую ценность” (цит. по: [2, 597]).

Законодательство о недрах содержит ряд норм, обеспечивающих взаимосвязь прав на недра и прав на землю при недропользовании. В частности, согласно пункту 1 статьи 6 Закона Кыргызской Республики “О недрах” от 2 июля 1997 года № 42 получение прав пользования недрами (лицензии) выступает основанием выдачи земельных отводов под недропользование.

Специфика правового режима земель*, предоставленных для целей недропользования, условия использования этих земель обусловили необходимость более подробного изучения пра-

* Правовой режим – это совокупность всех действующих правовых предписаний, определяющих разрешенное использование, правила и условия включения в гражданский оборот земельных участков, их охраны, учета и мониторинга, в соответствии с принадлежностью земельного участка к той или иной категории земель и территориальным зонированием [3, 21]; правовой режим – это теоретическое понятие, обобщающее правовую характеристику земли как объекта земельных отношений и содержащее указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли [4, 199].

вового регулирования отношений, возникающих в процессе их использования.

Согласно статье 10 Земельного кодекса КР от 2 июня 1999 года № 45 земельный фонд КР включает в себя сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земельные угодья и в соответствии с целевым назначением подразделяется на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- 4) земли особо охраняемых природных территорий;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Под землями для пользования недрами понимаются земли, права на которые возникли у различных субъектов по основаниям, предусмотренным действующим земельным законодательством, для одного из видов пользования недрами, осуществление которого невозможно без пользования земельным участком.

При этом необходимо иметь в виду, что земли, предоставленные для недропользования, относятся к землям промышленности и иного назначения и не являются отдельной категорией земель. Они отграничиваются от других земель по непосредственному целевому значению.

Для определения правового режима земель, предоставленных для целей недропользования, необходимо выяснить, что включают в себя понятия “недра” и “пользование недрами”. Закон КР “О недрах” так определяет недра: часть земной коры, включая и полезные ископаемые, простирающаяся от поверхности или нижней границы почвенного слоя, дна водоемов и водотоков до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного освоения. Пользование недрами – действия, связанные с изучением недр, добычей полезных ископаемых, а также использованием недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей. Принципиальным является сохранение четкого разграничения земли и недр как самостоятельных объектов гражданского права. Не получив права землепользования, недропользователь не может начать работы.

К вопросу о праве собственности на недра существовало два принципиальных подхода. Со-

гласно первому из них, выдвинутому римским правом, а позднее воспринятому английским правом, недра и содержащиеся в них полезные ископаемые принадлежат собственнику участка земли (т.е. принцип акцессии). Согласно второму подходу (доменная система), собственником недр является верховная власть, право собственности на землю и на недра разделены (цит. по [5, 79]). В соответствии с законодательством КР (общим правилом) право собственности на землю не влечет за собой права собственности на недра.

Согласно пункту 5 статьи 4 Конституции КР от 5 мая 1993 года, изложенной в Законе КР “О новой редакции Конституции КР” от 23 октября 2007 года №157, земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью КР, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. Земля и другие природные ресурсы также могут находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности.

Недра КР могут быть в государственной, муниципальной, частной и иной форме собственности. Однако в муниципальной, частной и иной форме собственности могут быть только мелкие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, выходящие на дневную поверхность земельных участков собственников. Таким образом, собственники земельных участков также становятся собственниками указанных выше недр.

Очень часто недропользование, по сути, ограничивает или делает невозможным право землепользования. В этой связи обоснованно возникает вопрос: какое из прав должно признаваться приоритетным – недро- или землепользование.

По мнению Б.В. Ерофеева, землепользование в этом случае является основным, ведущим по отношению к недропользованию. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд, т.е. землепользование служит тому, чтобы создать условия для осуществления права недропользования (цит. по [6, 81]). По мнению М.К. Сулейменова, право на недра предшествует праву на землю и служит основанием предоставления земельного участка специально для пользования недрами. То, что право на недра выступает основным, а право на землю – дополнительным, можно показать и на

другом примере. Так, при переходе права недропользования к другому субъекту право землепользования тоже должно быть переоформлено на имя этого субъекта [7, 241]. Тем не менее, такой приоритет четко не закреплен в законодательстве КР.

Противоречия интересов собственников земельных участков, землепользователей, государства, недропользователей могут разрешаться по-разному:

1) путем установления сервитута (право лица на ограниченное целевое пользование земельным участком, находящимся в собственности или в пользовании у другого лица) в целях недропользования. Недропользователь не может приступить к поиску, оценке, разведке или добыче полезных ископаемых, не имея доступа на весь или часть земельного участка, в пределах которого расположено месторождение.

Гражданское, земельное законодательство не содержит правил, запрещающих собственнику недр требовать от собственника земельного участка предоставления ему ограниченного права пользования земельным участком для недропользования. Можно предположить, что государство, недропользователь вправе требовать от собственника земельного участка установления сервитута. Сервитут может устанавливаться по соглашению сторон (добровольный сервитут) или, в случае необходимости, на основании решения уполномоченного органа (принудительный сервитут).

Убытки, причиненные собственнику земельного участка или землепользователю установлением принудительного сервитута, подлежат возмещению лицом, в интересах которого устанавливается сервитут. Собственник земельного участка или землепользователь, земельный участок которого обременен принудительным сервитутом, вправе вместо возмещения убытков потребовать от лица, в интересах которого установлен сервитут, соразмерную плату.

Собственник земельного участка или землепользователь вправе требовать по суду снятия обременения с данного земельного участка в случаях, когда земельный участок, в результате обременения сервитутом, не может использоваться в соответствии с назначением;

2) путем изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и общественных нужд.

Законодательство КР не содержит четкого определения и указания оснований изъятия земельного участка для государственных и общественных нужд, указывается лишь порядок

изъятия (выкупа). Согласно пункту 1 статьи 68 Земельного кодекса КР от 2 июня 1999 года №45 изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд может производиться на основании договора между уполномоченным органом и собственником земельного участка или землепользователем. В случае несогласия собственника земельного участка или землепользователя с изъятием (выкупом) или его условиями уполномоченный орган вправе обратиться в двухмесячный срок в суд с иском о возмездном изъятии (выкупе) земельного участка с момента получения отказа.

Между тем, по мнению И.Б. Калинина, изъятие земельного участка для добычи полезных ископаемых любым субъектом предпринимательской деятельности не противоречит смыслу и содержанию термина “для государственных нужд”. Государство, во-первых, остается собственником участка недр и должно регулировать использование ресурсов недр с учетом того, что они являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Во-вторых, получает от использования недр установленные платежи [8].

Для наиболее эффективного недропользования и гарантии прав недропользователей представляется обоснованным введение новой категории земель – земли для недропользования, а также указание в законодательстве на приоритет недропользования. Земельное законодательство и законодательство о недрах должно быть дополнено положениями о том, что понимается под “государственными и общественными нуждами”, и указанием на критерии изъятия земель для государственных и общественных нужд.

Литература

1. *Дзейтов С.А.* Государство и правовое регулирование отношений области недропользования: Теоретико-правовой анализ: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РГБ, 2003. (Электронный курс).
2. *Нурахметова Г.Г.* Некоторые вопросы правового режима земель промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения // *Гражданское право и гражданское законодательство: Материалы Международной научно-практической конференции в рамках ежегодных цивилистических чтений, посвященной юбилею Гражданского кодекса Республики Казахстан (15-летию Общей части и 10-летию Особой части)*. Алматы, 13–14 мая 2009 года / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы, 2009.

Ч.А. Туратбекова. Проблемы определения личного...

3. *Трифонов А.С.* 16 тезисов по эволюции основ и содержанию нормативного регулирования правового режима земель промышленности в РФ // Юрист. 2005. №9.
4. *Иконицкая И.А.* Земельное право Российской Федерации: Учеб. М.: Юристь, 2002.
5. *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. М.: Нестор Академик Паблшерз, 2005.
6. *Федорова Ю.Н.* Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами // Право и экономика. 2007. №1.
7. *Сулейменов М.К.* Правовое регулирование иностранных инвестиций и недропользования в Казахстане: Избр. тр. Алматы, 2006.
8. *Калинин И.Б.* Предоставление земельных участков для недропользования // <http://www.priroda.tsu.ru/works/book.php?idbook=21>)