

О. А. Жаркова

ПРОБЛЕМЫ ОФОРМЛЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

В статье анализируются основные проблемы, которые возникают у недропользователей при оформлении прав на земельные участки. К ним относятся следующие. Во-первых, из соотношения ст. 12 и 25.1 Закона РФ «О недрах» не ясно, что следует получать сначала — лицензию на недропользование или лицензию на земельный участок. Во-вторых, Роснедра не оказывают победителю конкурса на право пользования участком недр никакой поддержки в оформлении прав на земельный участок. В-третьих, при изъятии земельного участка, находящегося в пользовании третьих лиц, для целей недропользования отсутствует возможность принудительного раздела истребуемого земельного участка.

Ключевые слова: содержание лицензии на недропользование, досрочное прекращение лицензии, участок недр федерального значения, исключительное право, принудительный раздел земельного участка.

O. A. Zharkova

PROBLEMS OF REGISTRATION OF THE LAND TITLE BY SUBSOIL USERS

The article is devoted to some legal problems which subsoil users face when they register the land title. These problems include the following ones. Firstly, correlation between articles 12 and 25.1 of the Law of the Russian Federation «On Subsoil» does not lead to a clear conclusion regarding the document which should be received before — whether it should be a license to subsoil use or a license to land. Secondly, the Federal Agency for Subsoil Use does not support the winner of the auction for the acquisition of the land title in registration of his/her title to the land. Thirdly, in the situation of withdrawing the land being used by third parties for subsoil use purposes, there is no possibility of forced division of the demanded land.

Keywords: content of the license to subsoil use, early termination of the license, subsoil plot of the federal importance, exclusive right, forced land division.

Одной из проблем, связанных с оформлением прав на земельные участки недропользователями, которая носит, скорее, формальный характер, является то, что из норм Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹ (далее — Закон о недрах) непонятно, следует сначала получить лицензию на недропользование, а потом оформлять права на земельный участок или наоборот — сначала приобрести права на земельный участок, а затем получить лицензию.

В соответствии с ч. 1 ст. 25.1 Закона о недрах земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователю недр в соответствии с гражданским, земельным законодательством и Законом о недрах. В соответствии с п. 4 ст. 88 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода. При этом Закон о недрах связывает оформление горного отвода с предоставлением лицензии (ст. 7 Закона о недрах) (участка недр,

Жаркова Ольга Александровна — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; olga_zharkova1@mail.ru

Zharkova Olga Aleksandrovna — candidate of legal sciences, associate professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; olga_zharkova1@mail.ru

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

предоставляемого пользователю в соответствии с лицензией). В соответствии с ч. 4 ст. 25.1 Закона о недрах земельный участок, необходимый для ведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления горного и (или) геологического отвода. Исходя из данных положений ясно, что сначала следует получить лицензию, а потом земельный участок. Это совершенно логично, так как оформление прав на земельный участок не дает гарантии получения права недропользования. Однако положения ст. 12 Закона о недрах вступают в противоречие с указанными нормами.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона о недрах, которая озаглавлена «Содержание лицензии на пользование недрами», лицензия должна содержать указание на границы земельного участка, который выделен для ведения работ, связанных с использованием недрами. Согласно же ч. 3 ст. 25.1 Закона о недрах образование земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, осуществляется на основе документов, которые предусмотрены законодательством о государственном кадастре недвижимости. Что же касается Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», то из его положения совершенно явно вытекает, что границы земельного участка могут быть определены только кадастровым инженером в ходе выполнения кадастровых работ по подготовке межевого плана земельного участка посредством определения характерных точек границ земельного участка в системе геодезических координат. Таким образом, еще до получения лицензии земельный участок должен быть сформирован и предоставлен (выделен), иначе сведения о границах такого земельного участка никак не смогут составлять содержание лицензии.

Эта проблема рассматривалась в письме Минэкономразвития России,² где было указано, что предоставление недр в пользование оформляется лицензией. Лицензия, в свою очередь, содержит указание границ земельного участка, который выделен для ведения работ, связанных с использованием недрами, и условия, связанные с платежами, которые взимаются при пользовании недрами. Таким образом, до получения лицензии границы предоставляемого земельного участка и расчет арендной платы должны быть установлены. Трудно согласиться с позицией Минэкономразвития России, согласно которой в лицензии может идти речь о размере арендной платы за землю, — речь, безусловно, идет о платежах за недропользование, а не за пользование земельным участком. Размер арендной платы устанавливается в договоре аренды. Но показательно в данном случае то, что формулировки ст. 12 Закона о недрах ввели в заблуждение даже Минэкономразвития России.

При таком противоречии норм Закона о недрах не удивительно, что в последнее время возникла тенденция к прекращению права пользования недрами в связи с неоформлением недропользователем прав на земельный участок на том основании, что таким образом нарушается одно из существенных условий лицензии.

Арбитражные суды при разрешении подобного рода споров довольно часто занимали сторону недропользователей, признавая меру воздействия в виде отзыва лицензии чрезмерной, однако такие решения основывались не на каких-либо правовых нормах, а, скорее, на общих тенденциях в оценке мер государственного воздействия.

² Письмо МЭР РФ от 14 июня 2011 г. № Д-23-2519 «О разъяснении земельного законодательства».

Например, ФАС ВСО при рассмотрении заявления Общества о признании недействительным приказа надзорного органа о досрочном прекращении действия лицензии на пользование недрами по причине неоформления прав на землю указал, что примененная мера принуждения в виде досрочного прекращения действия лицензии является чрезмерным ограничением прав предприятия; применение такой меры принуждения не отвечает требованиям справедливости и соразмерности, не соответствует характеру совершенного деяния, а также не является необходимой для защиты экономических интересов Российской Федерации. Такой вывод суд сделал со ссылкой на постановления Конституционного суда РФ и постановления Пленума ВАС РФ, в которых указано, что меры государственного воздействия должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности.³

Однако позиция арбитражных судов не всегда последовательна. Например, в Постановлении ФАС СЗО рассматривается спор между недропользователем и Министерством обороны России, на землях которого оказался участок недр. Общество, получив горноотводный акт, неоднократно обращалось к Минобороны с заявлением о предоставлении земельного участка в границах горноотводного акта, однако Минобороны не дало согласия ни на образование участка, ни на заключение договора аренды земельного участка, а впоследствии обратилось с иском о прекращении деятельности по добыче полезных ископаемых, ссылаясь на то, что Общество осуществляет недропользование на земельном участке, находящемся в ведении Минобороны, без правоустанавливающих документов на землю. Суды всех инстанций в иске отказали, при этом ФАС СЗО указал, что в силу п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) участок недр, который зарегистрирован в Государственном кадастре недвижимости, относится к недвижимому имуществу и Общество вправе пользоваться участком недр для указанных в лицензии целей. Ввиду того, что в перечне оснований прекращения права пользования недрами, установленном в ст. 20 Закона о недрах, не указано такое основание, как отсутствие договорных отношений с собственником земельного участка, при наличии действующей лицензии нельзя говорить о незаконности проводимых Обществом работ по недропользованию и Минобороны не вправе требовать от Общества прекратить недропользование, а также освободить земельный участок.⁴

В данном деле суд занял сторону недропользователя по причине неправомерности поведения Минобороны, однако аргументация суда не соответствует действующему законодательству. Статья 130 ГК РФ действительно относит участки недр к объектам недвижимости, однако приоритет в регулировании вопросов оборота участков недр ГК РФ оставляет за законодательством о недропользовании, а Закон о недрах участки недр недвижимым имуществом не объявляет. Более того, если недропользователь будет осуществлять работы по добыче полезных ископаемых без оформления прав на земельный участок, то его деятельность может быть квалифицирована как самовольное занятие земельного участка и он не сможет получить разрешение на строительство объектов капитального строительства.

³ Постановление от 29 апреля 2009 г. № А33-1838/2008-Ф02-1741/2009 (СПС «Гарант»).

⁴ Постановление ФАС СЗО от 18 апреля 2013 г. по делу № А42-2889/2012.

Но суды не всегда занимают сторону недропользователя в подобного рода спорах. В Постановлении № 13 Арбитражного апелляционного суда при рассмотрении заявления Общества «Пай» о признании незаконным приказа Минприроды Республики Карелия о досрочном прекращении права пользования недрами по причине неоформления прав на лесной участок суд отказал Обществу в удовлетворении заявленных требований и пояснил, что доказательств обращения Общества в Министерство лесного комплекса Республики Карелия по вопросу оформления прав на лесной участок заявителем не представлено, как и доказательств чинения ему препятствий со стороны кого-либо в исполнении лицензионных условий. Неоформление прав на лесной участок суд квалифицировал как нарушение лицензионных обязательств, грубое нарушение предусмотренных законодательством порядка и условий пользования недрами, что является нарушением баланса публичных интересов в свою пользу без всяких объективных оснований. Таким образом, суд признал, что у Министерства имелись основания издания оспариваемого приказа.⁵

Анализируя судебную практику по аналогичным делам, можно сделать вывод, что суды занимают сторону недропользователя в том случае, когда последний предпринимал меры к оформлению прав на земельный участок, но лицо, уполномоченное на распоряжение земельными участками, неправомерно отказало в предоставлении испрашиваемого земельного участка. А ситуации, когда недропользователь, оставшись один на один с собственником земельного участка, в принципе не может оформить права на землю, встречаются очень часто.

На проблемы, возникающие у недропользователей при оформлении прав на земельные участки, Минэкономразвития России обращало внимание еще в 2009 г.⁶

В своем письме Минэкономразвития указало, что оно считает необходимым внесение в Закон о недрах изменений, предусматривающих обязательность предоставления участка недр с гарантированным обеспечением доступа к соответствующему земельному участку, необходимому для недропользования. Однако, несмотря на многочисленные изменения, вносимые в Закон о недрах за этот период, проблема оформления прав на земельный участок недропользователями на законодательном уровне решена не была.

Начать с того, что недропользователь не обладает исключительным правом на оформление прав на земельный участок, т. е. правом, которым обладает собственник объекта недвижимости. Действующее земельное законодательство содержит два возможных варианта получения земельного участка: пустого земельного участка для целей строительства (через торги или через процедуру выбора земельного участка) и упрощенную процедуру получения застроенного земельного участка собственником строения, как обладающим исключительным правом на земельный участок, на котором расположено строение. При этом владелец прав на участок недр к последним не относится и вынужден оформлять права на землю через процедуру выбора земельного участка. Правда, в Законе о недрах есть ст. 7, говорящая об исключительном праве лица, получившего горный отвод, но эта норма не имеет отношения к правам на землю. В соответствии со ст. 7 пользователь недр, получивший

⁵ Постановление № 13 Арбитражного апелляционного суда от 18 декабря 2013 г. по делу № А 26-1739/2013 // СПС «Гарант».

⁶ Письмо МЭР РФ от 17 апреля 2009 г. № 5810-ИМ/Д23 «О некоторых вопросах предоставления и использования земельных участков для целей недропользования».

горный отвод, имеет исключительное право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Однако суды при вынесении решений не всегда придают этой норме тот смысл, который придает ей Закон о недрах.

Например, совершенно верно истолковал данную норму Президиум ВАС РФ, указав, что в силу ст. 7 Закона о недрах пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельными участками, под которыми они расположены.⁷

Однако впоследствии арбитражная практика изменилась, появились решения, в которых суды пытаются трактовать положения ст. 7 Закона о недрах как гарантирующие недропользователю исключительное право именно на земельный участок. Например, при вынесении решений по делу № А63-9482/2012 суды апелляционной и кассационной инстанций со ссылкой на ст. 7 пришли к выводу, что наличие у Общества лицензии означает наличие у него исключительного и приоритетного права на использование земельного участка.⁸

ФАС ПО указал, что согласно ч. 4 ст. 7 Закона о недрах пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Поскольку у Общества имеется лицензия на право пользования недрами, оно имеет приоритет использования участка недр для указанных целей перед иными видами природопользования.⁹

К аналогичным выводам приходят также Арбитражный апелляционный суд и ФАС СЗО.¹⁰

Таким образом, суды своими решениями исправляют недостатки законодательства, что, с одной стороны, создает для недропользователя хоть какие-то гарантии получения прав на земельный участок, но, с другой стороны, такие решения явно не соответствуют действующему законодательству.

Определенную попытку упростить процедуру получения земельного участка недропользователем предпринял законодатель в декабре 2008 г., когда Федеральный закон № 311-ФЗ дополнил ст. 30 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) п. 2.2, в соответствии с которым предоставление пользователю недр земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, в аренду осуществляется без проведения торгов. Эти изменения изначально были восприняты таким образом, что данная норма структурно относится к п. 2 ст. 30 ЗК РФ, посвященной предоставлению земельных участков без предварительного согласования места размещения объекта. Следовательно, данную норму надо расценивать как отсутствие необходимости проводить выбор земельного участка и предварительно согласовывать место размещения объекта при предоставлении земельного участка для целей недропользования. Это вполне логично, поскольку главная цель выбора и предварительного согласования места размещения объекта — определение предварительного местоположения, границ и площади земельного участка, предварительной технической

⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июня 2006 г. № 15737/05 // СПС «Гарант».

⁸ Постановление ФАС СКО от 10 декабря 2013 г. по делу № А63-9482/2012.

⁹ Постановление ФАС ПО от 29 ноября 2011 г. по делу № А55-5407/2011.

¹⁰ Постановление № 13 Арбитражного апелляционного суда от 1 апреля 2013 г. № 13АП-3759/13; Постановление ФАС СЗО от 16 апреля 2013 г. по делу № А42-2889/2012.

возможности размещения соответствующего объекта. Аналогичные цели преследуют уточнение границ горного отвода и подготовка технических проектов разработки месторождения полезного ископаемого. Таким образом, изначально данная норма рассматривалась как позволяющая избежать дублирования, и предполагалось, что земельный участок будет предоставляться недропользователю и без процедуры выбора, и без торгов. Однако впоследствии выяснилось, что законодатель не предполагал настолько упростить эту процедуру. Впоследствии в ст. 30 ЗК РФ появился п. 2.3, в котором говорится о предоставлении земельного участка государственной компании «Росавтодор» в аренду без проведения торгов и без предварительного согласования места размещения объекта. Таким образом, стало ясно, что необходимость предварительного согласования места размещения объекта пользователями недр никто не отменял. Впоследствии это было подтверждено и судебной практикой.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий Администрации, выразившихся в установлении для Общества иного, не установленного земельным законодательством порядка предоставления земельного участка, необходимого для ведения работ, связанных с разработкой недр. Администрация отказала в утверждении акта выбора, указав, что предоставление земельного участка недропользователю осуществляется без предварительного согласования места размещения объекта и без проведения торгов после разработки технического проекта, определяющего уточненные границы горного отвода, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования технического проекта. Как видно, Администрация восприняла изменения, внесенные в ЗК РФ, как позволяющие недропользователю избежать процедуры выбора и предварительного согласования места размещения объекта, однако суд заявленные Обществом требования удовлетворил.¹¹

Еще одним препятствием в оформлении прав на земельный участок недропользователями является то, что в настоящее время недропользователь не имеет никакой поддержки со стороны Роснедр в оформлении прав на земельный участок.

В первоначальной редакции Постановления Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»¹² было закреплено правило об одновременном предоставлении лицензии на пользование недрами с предоставлением права на пользование земельным участком, а также была закреплена норма, в соответствии с которой ведение переговоров о предоставлении земельных участков, условиях и сроках пользования ими возлагалось на специально уполномоченный орган в сфере недропользования (в настоящее время это Роснедра). Но в настоящее время такие гарантии отсутствуют. Более того, начиная с 2009 г. из ст. 11 Закона о недрах была исключена норма, в соответствии с которой предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется при наличии согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего участка для проведения работ, связанных с использованием недрами. Эти изменения привели к тому, что организатор торгов на право пользование недрами не только не гарантирует теперь победителю торгов получение прав на земельный участок, но зачастую

¹¹ Постановление № 13 Арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2011 г. № А42-2226/2010.

¹² Ведомости СНД И ВС РФ. 1992. № 3. Ст. 1917.

выставляет на торги право пользования такими участками недр, на которых земельный участок для пользования получить вообще невозможно.

Например, в деле, рассматриваемом ФАС УО, суд занял позицию местной Администрации, которая отказала победителю конкурса на право пользования участком недр, получившему лицензию в предоставлении прав на земельный участок. Причиной отказа послужило то, что на территории муниципального образования до подачи заявления Обществом о предоставлении земельного участка были утверждены Правила землепользования и застройки, согласно которым границы испрашиваемого земельного участка налагаются на земли населенных пунктов, предназначенные для перспективной жилой застройки, которые в силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ невозможно использовать в иных целях.¹³

В данной ситуации организатор торгов даже не поинтересовался, возможно ли в принципе осуществлять на данных землях недропользование.

Очень много проблем возникает у недропользователей, когда участок недр оказывается на землях обороны. Дело в том, что после внесения изменений в Закон о недрах в 2008 г. № 58-ФЗ такие участки недр отнесены к участкам недр федерального значения, организатором конкурсов на право пользования которыми является Правительство РФ, а не Роснедра, и получить таким недропользователям земельные участки от Минобороны практически невозможно. Например, ВАС РФ отказал Обществу в иске о признании недействительными торгов на получение права пользования недрами. В данной ситуации Общество, получив лицензию по результатам торгов, обратилось в Минобороны с заявлением об оформлении прав на земельный участок. Получив отказ по причине того, что торги должны были быть организованы Правительством РФ, а не Управлением по недропользованию, Общество направило в адрес Управления письмо с просьбой оказать содействие в вопросе получения прав на земельный участок, однако последнее не пожелало ввязываться в спор, в связи с чем Общество потребовало от Управления возратить сумму, полученную по результатам торгов (около 74 млн руб.). Неисполнение указанного требования послужило основанием для обращения в суд. Однако ВАС РФ в своем определении указал, руководствуясь ст. 11, 25.1 Закона о недрах, что действовавшее в момент проведения оспоренных торгов законодательство допускало возможность выдачи лицензии на пользование недрами без одновременного предоставления соответствующего земельного участка, согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на такое предоставление. При этом ВАС РФ указал, что к участкам недр федерального значения относятся только те, которые включены в Перечень участков недр федерального значения, утвержденный Роснедрами, участки же недр, право пользования которыми было выставлено на торги, в Перечень включены не были, и, следовательно, решение о проведении торгов не должно было принимать Правительство РФ. Такой подход в целом характерен для арбитражных судов, но он является ошибочным, поскольку Закон о недрах исходит из того, что к участкам недр федерального значения относятся все участки, соответствующие критериям, содержащимся в Законе о недрах, независимо от того, вошли ли они в данный Перечень.¹⁴

¹³ Постановление ФАС УО от 20 июля 2010 г. по делу № А60-61978/2009-С5.

¹⁴ Определение ВАС РФ от 6 декабря 2012 г. № ВАС-12692/12 // СПС «Гарант».

Но еще более серьезные проблемы возникают у недропользователей в том случае, когда необходимый им земельный участок располагается на землях, находящихся в пользовании третьих лиц. Хорошо, если владелец земельного участка идет навстречу недропользователю и уступает права на принадлежащий ему земельный участок на приемлемых для последнего условиях. В противном случае возникает вопрос: а может ли быть этот участок изъят для публичных нужд?

Согласно ст. 25.1 Закона о недрах земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с использованием недр, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством РФ. Исчерпывающий перечень оснований изъятия земельных участков для публичных нужд содержится в ст. 49 ЗК РФ, и такого основания, как использование недр, там нет, в связи с чем возникает вопрос: относится ли недропользование к видам деятельности, осуществляемым для государственных и муниципальных нужд? Безусловно, к публичным нуждам относится недропользование, осуществляемое на основании соглашения о разделе продукции. Что же касается недропользования, осуществляемого на основании лицензии, то в настоящее время большинство компаний, участвующих в разработке недр, основаны на частном капитале, поэтому отнесение их деятельности к публичным нуждам вызывает определенное сомнение.

Уже довольно давно был разработан проект Федерального закона № 91239-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации (о предоставлении земельных участков для пользования недрами)»¹⁵. В пояснительной записке к данному проекту было указано, что в настоящее время одним из основных факторов, сдерживающих разработку месторождений полезных ископаемых, является длительное оформление необходимых земельных участков, занимающее, как правило, 1,5–2 года. В некоторых случаях получение необходимых земельных участков практически невозможно. В ст. 49 ЗК РФ среди перечня объектов «государственного и муниципального значения» отсутствуют объекты геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых. Для устранения указанного пробела данный законопроект дополняет перечень исключительных случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд «объектами, связанными с геологическим изучением недр, разработкой месторождений полезных ископаемых и иным использованием недрами». Однако до настоящего времени соответствующие изменения в ст. 49 ЗК РФ внесены не были. Вместо этого 3 апреля 2013 г. было принято Постановление Правительства РФ № 294 «О подготовке и рассмотрении ходатайств об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, а также принятия решений об их изъятии»,¹⁶ в котором установлено, что Федеральное агентство по недропользованию принимает решения об изъятии, в том числе путем выкупа земельных участков для государственных нужд, определяемых в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в целях ведения работ, связанных

¹⁵ СПС «Гарант».

¹⁶ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1709.

с использованием недр, на участках недр.¹⁷ При этом, как сказано в Постановлении, в изъятии земельного участка отказывается, если пользователь недр ходатайствует об изъятии земельного участка, использование которого не связано с удовлетворением государственных или муниципальных нужд.

Как видно из данного нормативного акта, его положения распространяются далеко не на всех недропользователей. Однако можно предположить, что понятие публичные нужды применимо к компаниям, в уставном капитале которых доля Российской Федерации составляет не менее 50 %.

Позиция, которую заняли арбитражные суды по данному вопросу, склоняется все же к тому, что недропользование можно рассматривать в качестве публичных нужд, но далеко не всегда это помогает недропользователям в получении земельных участков, необходимых им для ведения горных работ.

Например, в Постановлении Президиума ВАС РФ указано, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с использованием недр, могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам этих участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Но далее следует совершенно непонятный вывод: таким образом, Общество имеет возможность урегулировать отношения по использованию земель с собственником этих земель в самостоятельном порядке.¹⁸

Не помогло пользователю недр и решение, которое принял ФАС ПО.¹⁹ Компания получила лицензию на разработку месторождения, которое расположено в границах единого землепользования общей площадью 160 163 340 кв. м, находящегося в аренде у Племенного завода. Между Компанией и арендатором был заключен договор субаренды земельного участка площадью 41 500 кв. м на 11 месяцев. Впоследствии арендатор не захотел продлить договор субаренды, в результате чего Компания вынуждена была обратиться к ТУ Росимущества с просьбой вмешаться в конфликтную ситуацию и инициировать процедуру изъятия земельного участка. Росимущество сообщило, что оно не наделено полномочиями по разрешению споров между сторонами договора, а также о том, что отсутствуют основания для изъятия земельного участка, установленные ст. 49 ЗК РФ. Суд в этом споре занял сторону недропользователя, указав, что земельный участок может быть изъят для государственных нужд и, соответственно, при наличии действующей лицензии Компания вправе требовать предоставления в аренду спорного земельного участка и ТУ Росимущества обязано решить вопрос с предоставлением данного земельного участка путем его изъятия у Племенного завода. Однако данное решение вряд ли может помочь пользователю недр в его проблемах с оформлением прав на земельный участок. Дело в том, что для публичных нужд может быть изъят только целый земельный участок, а в данном случае речь идет об участке площадью 160 163 340 кв. м, недропользователю же нужен участок площадью 41 500 кв. м. До июня 2007 г. была возможность изъятия для публичных нужд части земельного участка, правда, только в судебном порядке, но 26 июня 2007 г. был принят Федеральный закон № 118-ФЗ «О внесении изменений

¹⁷ С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652).

¹⁸ *Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июня 2006 г. № 15737/05 // СПС «Гарант».*

¹⁹ *Постановление ФАС ПО от 29 ноября 2011 г. по делу № А55-5407/2011.*

в законодательные акты РФ в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»,²⁰ основной целью которого было внесение изменений в ГК РФ с целью привести его в соответствие с ЗК РФ. Из ГК РФ были исключены все упоминания о «части земельного участка», в том числе изменения были внесены и в ст. 279 ГК РФ, регулируемую процедуру изъятия земельного участка для публичных нужд, и с этого момента изъять часть земельного участка стало невозможно. Не существует также и процедуры принудительного раздела земельного участка, так что если его владелец сам не захочет разделить свой участок, то даже отнесение недропользования к публичным нуждам мало чем может помочь.

Весьма показательным в этом смысле дело, рассматриваемое ФАС СЗО.²¹

Компании было предоставлено право пользования участками недр, содержащими месторождения полезных ископаемых, для разработки которых ей необходимы земельные участки, являющиеся частью лесного участка, переданного в аренду Обществу для заготовки древесины. Компания обратилась к арендатору лесного участка с просьбой согласовать границы земельных участков, необходимых для разработки месторождений полезных ископаемых. Получив отказ от Общества, Компания обратилась в суд с иском о понуждении Общества согласовать выделение необходимых ему участков. Однако суды всех инстанций отказали в удовлетворении иска, указав, что гражданское и земельное законодательство не содержит положений, предусматривающих обязанность землепользователя, землевладельца, арендатора исходного земельного участка давать согласие на образование земельного участка, и, соответственно, сделали вывод об отсутствии оснований для удовлетворения требования о понуждении ответчика выдать истцу соответствующее согласие. Данный вывод действительно соответствует действующему законодательству, но в этом-то и проблема: действующее законодательство не защищает интересы недропользователя, что в итоге приводит к невозможности приступить к использованию участка недр и, следовательно, к нарушению лицензионных условий.

В некоторых случаях суды в нарушение действующих норм решают подобные споры в пользу недропользователя, однако в этом случае нарушаются интересы владельца земельного участка. В качестве примера можно привести постановление ФАС СКО.²²

Общество, получившее лицензию на добычу полезных ископаемых, обратилось в суд с заявлением, в котором просило разделить переданный в аренду земельный участок площадью 21 га, выделить из него земельный участок площадью 9 га, необходимый для осуществления недропользования, изъять его у арендатора и передать ему на праве аренды. Решением арбитражного суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано ввиду того, что раздел земельного участка возможен только при получении согласия его арендатора, ввиду того, что в даче такого согласия было отказано, оснований для обязания Администрации принять решение о разделе указанного земельного участка не имеется. Однако суды апелляционной и кассационной инстанций решили спор иначе. Они обязали Администрацию (арендодателя) образовать земельный участок площадью 9 га путем раздела земельного участка площадью 21 га со ссылкой на то, что арендатор не имеет

²⁰ СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3213.

²¹ Постановление ФАС СЗО от 4 июля 2013 г. по делу № А26-12063/2011.

²² Постановление ФАС СКО от 10 декабря 2013 г. по делу № А63-9482/2012.

прав на использование земельного участка площадью 9 га, поскольку у лица, получившего лицензию, в силу ст. 7 Закона о недрах имеется исключительное право на земельный участок, необходимый ему для недропользования. Принимая такое решение, суд нарушил права арендатора земельного участка. Данное решение нарушает положения не только ЗК РФ, но и ГК РФ и не может быть оправдано защитой интересов недропользователя.

С учетом сложившейся в сфере оформления прав на земельный участок недропользователями ситуации выход видится только в том, чтобы проблемы оформления прав на земельный участок были возложены на организатора торгов и прежде, чем выставлять право пользования участком недр на торги, он обеспечил бы возможность получения в дальнейшем прав на земельный участок, в противном случае проводить торги не имеет смысла.

Статья поступила в редакцию 24 марта 2014 г.