

Искандер Элакунов

*Адвокат, член экспертной группы по
разработке нормативных актов в сфере
недропользования*

Некоторые вопросы землепользования при пользовании недрами

Горнодобывающая отрасль Кыргызской Республики, как и многие другие сферы экономики страны, требует кардинальных перемен, чтобы стать одним из «локомотивов» возрождающейся промышленности республики.

Необходимость таких изменений обусловлена наличием ряда проблем у рассматриваемой отрасли, перечисление которых может затянуться надолго. Однако для достоверности наличия проблем следует все-таки отметить самые значительные из них.

Конечно же, это отсталость действующего Закона «О недрах» (принят в 1997 году) от требований современного рынка, его неспособность обеспечить урегулирование возникающих конфликтов и проблем в сфере недропользования на фоне постоянно меняющихся условий, полностью «проржавевшие» рычаги лицензирования права пользования недрами, приводящиеся в движение лишь с помощью судебных решений, нерациональное налогообложение недропользования, частые волнения местного населения, угрожающего остановить и зачастую останавливающего всю работу на рудниках, нехватка специалистов в сфере недропользования.

Отдельного внимания заслуживают и вопросы, связанные с земельными правоотношениями при недропользовании. После получения лицензии на право пользования недрами недропользователь стремится в короткие сроки получить земельный отвод, чтобы приступить непосредственно к работам, определенным лицензией и лицензионным соглашением.

Однако зачастую устремления недропользователей к скорейшему оформлению земельных отводов наталкиваются на внезапно возникающие препятствия, нередко ставящие под угрозу всю дальнейшую деятельность недропользователя, в результате чего немалая часть из числа недропользователей принимают решение прекратить всякую деятельность и требовать в судебном порядке от государства возмещения понесенных убытков, что не может не сказаться отрицательным образом также и на репутации республики в мире, при этом, немалая часть из числа желающих вкладывать средства в недропользование республики инвесторов принимают решение этого не делать.

Причина проблемных вопросов, как мне кажется, кроется в слабом регулировании земельных правоотношений при недропользовании со стороны государства: имеющиеся нормативные правовые акты в этой сфере необходимо приводить в соответствие не только с законодательством Кыргызской Республики, но и друг с другом.

Основной проблемой является оформление права на землю после получения лицензии на недропользование. В подтверждение данного обстоятельства приведу некоторый анализ действующего законодательства.

Согласно абзацу 1 статьи 25 действующего закона «О недрах» недропользователи обязаны заключать соглашения с владельцами земельных прав на пользование земельными участками.

Владельцами земельных прав согласно закону «О недрах» являются местные государственные администрации и собственники земель, в том числе и частные собственники.

Указанная норма законодательства указывает на то, что недропользователь обязан самостоятельно решить земельный вопрос путем заключения соглашения с владельцами земельных прав, что также свидетельствует о том, что государство в лице своих органов не способно обеспечить недропользователя земельным отводом, а, следовательно, не может предоставить недропользователю и никакие гарантии относительно дальнейшего проведения

работ по недропользованию после получения лицензии, поскольку право на земельный участок является одним из ключевых элементов недропользования.

Отдельное внимание привлекает к себе императивный характер вышеуказанной нормы, а именно наличием в своем составе слова «обязаны», т.е. связывающим недропользователя (лицо, получившее право на геологическое изучение недр и разработку месторождений полезных ископаемых) возложенным на него обязательством прийти к соглашению с владельцем земельных прав относительно прав пользования земельным участком.

Возложение на недропользователя обязательства прийти к соглашению с владельцем земельных прав относительно пользования землей является излишним регулятором, поскольку недропользователь сам заинтересован в скорейшем получении прав на землю, ведь без права на землю не имеется законной возможности приступить к недропользованию.

Так, в соответствии со статьей 16 Закона «О недрах» после получения лицензии в согласованные лицензионным соглашением сроки лицензиат представляет в государственный орган по недропользованию технический проект проведения работ с экспертизами по технической, экологической безопасности, охраны недр и **удостоверения на право временного пользования земельным участком при разработке месторождений полезных ископаемых или письменное согласие владельца земельных прав на проведение геологического изучения.**

Работы, связанные с нарушением целостности недр, до согласования технического проекта запрещаются.

Если предположить, что недропользователь и владелец земельных прав все-таки не придут к единому согласию по вопросу пользования землей, то, следовательно, можно прийти к выводу, что недропользователь не выполнил своей обязанности, т.е. является «недобросовестным недропользователем», что, по моему мнению, является неправильным.

Убежденность в этом, прежде всего, обусловлена тем обстоятельством, что для того, чтобы исполнить обязанность по заключению соглашения о пользовании землей недропользователю необходимо также и наличие волеизъявления владельца земельных прав: органов местной власти (в случае их права собственности на необходимый участок) или частного собственника (в случае частной собственности на земельный участок), которое зачастую попросту отсутствует, т.е. наличие волеизъявления владельца земельных прав, к сожалению, не презюмируется.

В статье 26 того же закона «О недрах» предусматривается, что если недропользователи и владельцы земельных прав не пришли к соглашению относительно условий землепользования и (или) доступа к горным и (или) земельным отводам, то окончательное решение по спорному вопросу принимается в судебном порядке.

Однако для недропользователя судебное рассмотрение данного вопроса является чрезвычайно долгим процессом, поскольку недропользователь связан, прежде всего, как указывалось выше, сроками, установленными лицензионным соглашением. Напомню, что согласно статье 18 закона «О недрах» отсутствие соглашения между недропользователем и владельцем земельных прав к моменту истечения срока, указанного в лицензионном соглашении является **основанием для прекращения права недропользования.**

Не следует забывать и о том, что недропользователь также связан обязательствами с кредиторами, различными контрактами и договорами и даже один день простоя оборачивается для него немалыми убытками.

Но даже, если недропользователь решится на судебное разбирательство, он не может быть уверен в положительном для себя разрешении вопроса, поскольку здесь необходимо отметить, что суд также не может принудительно обязать, к примеру, частного собственника земли предоставить недропользователю земельный отвод для недропользования, так как это будет ограничением права частной собственности, охраняемого нормами Конституции и Гражданского кодекса Кыргызской Республики.

Можно, конечно, сослаться на пункт 6 Положения о порядке предоставления земельных участков под недропользование, устанавливающий, что владельцу лицензии на право

пользования недрами не может быть отказано в предоставлении земельного участка под недропользование, за исключением случаев, если испрашиваемый участок земли отведен другому недропользователю.

Но, на мой взгляд, это требование установлено применительно к органам местной государственной администрации и на частных собственников не распространяется. Более того, как было указано выше, статья 25 Закона «О недрах» устанавливает, что недропользователи обязаны заключать соглашения с владельцами земельных прав на пользование земельными участками, тот же закон определяет, что владельцами земельных прав являются органы местной государственной администрации и собственники земель, то, следовательно, данная норма положения не может распространяться также и на местные государственные администрации, поскольку вышеуказанное положение является подзаконным актом и по юридической силе стоит ниже закона «О недрах» и тем более Конституции и Гражданского кодекса, предусматривающих запрет на принуждение кого бы то ни было к заключению соглашения.

Суд также не может изъять у частного собственника землю и передать ее недропользователю, так как перечень оснований изъятия земель является исчерпывающим, в котором отсутствует такое основание как отказ недропользователю предоставить землю для недропользования.

Некоторые недропользователи указывают, что нередко на местах за получение права пользования землей должностные лица местных государственных администраций требуют вознаграждения, не предусмотренного законодательством, угрожая отказом в предоставлении земли.

В связи с этим, недропользователь становится «заложником» ситуации, когда государство, выдающее лицензию на недропользование, не обеспечивает недропользователя также и одним из ключевых элементов недропользования – правом на землю, при этом, наказывая недропользователя за это лишением лицензии. При таких условиях, недропользователь руководствуется соображениями типа «из двух зол выбрать меньшее», т.е. чем безуспешно пытаться пробить головой стену, он избирает разумный путь отхода.

Каковы же решения земельного вопроса при недропользовании, в частности, при разработке месторождений полезных ископаемых?

Как полагают разработчики нового закона «О недрах» внедрение в земельное законодательство новой категории земель, которые будут использоваться только для целей недропользования разрешит многие вопросы, возникающие при оформлении земельных отводов.

Так, предполагается, что новая категория земель будет включать земли лишь тех месторождений полезных ископаемых, которые учтены Государственным балансом полезных ископаемых Кыргызской Республики. Для сведения, Государственный баланс полезных ископаемых включает в себя лишь те месторождения и проявления полезных ископаемых, разработка которых имеет наивысшую экономическую привлекательность. В связи с этим, разработчики уверяют, что эти земли будут занимать незначительные площади, не попадут на земли лесного фонда и особо охраняемых территорий.

Формирование новой категории земель будет производиться Правительством Кыргызской Республики путем перевода земель из иных категорий.

Предоставление права землепользования будет осуществляться при выдаче лицензии на право пользования недрами непосредственно органом по недропользованию, что, по мнению разработчиков, разрешит земельный вопрос при недропользовании.

Отрадно, что при разработке нового закона учитываются мнения оставшихся специалистов в горнодобывающей отрасли, юристов, экономистов, местных сообществ, зарубежный успешный опыт.

То обстоятельство, что инициатива по реформированию сферы недропользования принадлежит государству, а также то, что государство понимает необходимость перемен в отрасли, пытается внести нововведения, которые могли бы позволить устранить все лишнее не может не внушать определенную долю оптимизма.