
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА НА ТЕРРИТОРИИ ГОРНОГО ОТВОДА

Н.М. Кузнецов

Юридическое управление
ООО «Газпром ПХГ»
ул. Наметкина, 12А, Москва, Россия, 117420

В статье рассматриваются некоторые пробелы законодательного регулирования процедуры строительства на территории горного отвода, а также правовые риски недропользователей, способные возникнуть в ходе такого строительства.

Ключевые слова: горный отвод, строительство, недра, полезные ископаемые, площадь залегания полезных ископаемых, месторождение, подземные хранилища.

Несмотря на то, что Россия уже более двадцати лет живет и развивается в качестве демократической страны, процесс преобразования ее законодательства далек от завершения. Особенно заметно отставание правового регулирования от реального положения дел в таких традиционно «тяжелых» отраслях, как земельное право и недропользование.

Зачастую отставание вызвано естественными причинами. Количество субъектов, вовлеченных в такие правоотношения, существенно меньше субъектов более распространенных, к примеру, гражданско-правовых правоотношений. Следовательно, в целом по отрасли медленнее формируется правоприменительная практика, выявляются противоречия законодательных концепций и коллизии нормативно-правовых актов. И еще медленнее вносятся изменения, способные адекватно исправить ситуацию.

Одной из таких проблем является отсутствие у правоприменителей понимания механизма правового регулирования строительства на территории горного отвода, предоставленного недропользователю для эксплуатации подземного хранилища.

В настоящий момент основания для ограничения строительства на территории горных отводов содержатся в следующих нормах.

1. Часть 5 ст. 22 Закона РФ «О недрах» дает недропользователю право ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода.

Необходимо отметить, что зачастую подземные хранилища ничем не отличаются от естественных залежей и формируются в истощенных месторождениях путем закачки в них углеводородов.

2. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона РФ «О недрах» проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных

объектов разрешаются только после получения заключения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки (Федеральное агентство по недропользованию).

Однако сами территориальные органы, порой дают противоположные по смыслу заключения и не могут определить, является ли подземное хранилище полезных ископаемых площадью залегания полезных ископаемых или нет.

Территориальные органы осуществляет выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений. Согласно Административному регламенту предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешений на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений, утвержденному приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 59 (далее — Административный регламент), выдача данного заключения является государственной услугой.

Регламент предусматривает, что результатом предоставления государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки является выдача письменного заключения об отсутствии (наличии) полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки, а так же выдача письменного решения о разрешении на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, размещение в местах их залегания подземных сооружений.

Вопрос отнесения территорий подземных хранилищ к территориям площадей залегания полезных ископаемых до сих пор остается открытым. В законодательстве о недропользовании отсутствует какое-либо определение не только самих объектов (подземных хранилищ полезных ископаемых), но и статуса хранящихся в них углеводородов. Фактически подземные хранилища частично подпадают под определение подземных сооружений, однако хранилища, организованные в бывших истощенных месторождениях и содержащие остаточные полезные ископаемые (недобытые, никогда не покидавший недра), являются объектами естественными. В этой связи еще более неоднозначным, оставляющим большой простор для вольных трактовок, является вопрос об отнесении уже добытого и хранящегося в подземных хранилищах сырья к полезным ископаемым.

Так, если все же предполагать, что территории подземных хранилищ являются территориями площадей залегания полезных ископаемых, в соответствии с п. 20 Административного регламента к заявлению о получении разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых заявителем должны прилагаться документы, характеризующие условия залегания полезных ископаемых в недрах, а также возможность извлечения полезных ископаемых или определяющие экономическую целесообразность застройки, а так-

же справка недропользователя, характеризующая перспективы разработки месторождения, ожидаемые потери и/или объем консервации запасов полезных ископаемых в связи с намечаемой застройкой (при намечаемой застройке площади горного отвода). В случае, когда речь идет о подземных хранилищах, предоставление недропользователем такой справки бессмысленно. В этом случае застройщику необходимо получить согласие недропользователя на застройку.

Таким образом, существующий пробел в законодательстве позволяет территориальным органам Федерального агентства по недропользованию выдавать застройщикам справки об отсутствии полезных ископаемых на территориях горных отводов подземных хранилищ газа, что, в свою очередь, дает возможность застройщикам получать разрешения на строительство, не согласовывая застройку горного отвода с его пользователем.

Специфика эксплуатации подземных хранилищ требует обширного бурения скважин, а также проведения иных специальных работ на всей территории горного отвода и присутствие посторонних лиц и объектов на ней может значительным образом затруднить или же вообще исключить возможность его эксплуатации. Кроме того, после окончания строительства для недропользователя возникает риск оформления застройщиком земли под построенным объектом в собственность. Ко всему прочему, бесконтрольная деятельность посторонних лиц на горных отводах так же несет угрозу экологии, здоровью и жизни граждан, проживающих в этой местности. Объекты хранения полезных ископаемых — это промышленные объекты высокой степени опасности, газовые залежи в пласте содержатся под высоким давлением, а их утечка может спровоцировать не только обширные возгорания, но и массовые отравления в районах газопроявлений.

К сожалению, в настоящее время масштаб угрозы, порожденной отмеченными пробелами, в законодательстве сильно недооценен, остается надеется, что в ближайшее время будут выработаны и внесены в законодательство нормы, регламентирующие процесс согласования строительства на территории горных отводов, предоставленных для размещения подземных хранилищ.

LEGAL REGULATION OF THE CONSTRUCTION ON THE MINING DRAINAGE

N.M. Kouznetsov

Legal Bureau
ООО «Gazprom PHG»

12A, Nametkina st., Moscow, Russia, 117420

This article discusses some of the deflict of legal regulation of procedure construction in the mining lease, as well as legal risks subsoil renter that can arise during such construction.

Key words: mining claim, construction, mineral resources, mineral resources, the area of mineral deposits, deposit, subsoil, underground storage.