



# **Правовое обеспечение создания недвижимого горного имущества в сфере геологического изучения недр и добычи углеводородного сырья**

**(земельный, градостроительный и  
учетно-регистрационный аспекты)**

Гончаров Павел Петрович, кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Института горного и энергетического права  
РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина,  
заместитель генерального директора АО «РНГ»  
по правовым вопросам

Москва, 2020

# **Правовое обеспечение создания недвижимого горного имущества в сфере геологического изучения недр и добычи углеводородного сырья (земельный, градостроительный и учетно-регистрационный аспекты)**

## **Введение**

Недропользование играет громадную роль в российской экономике, в основе своей остающейся сырьевой.

Правовое регулирование сферы пользования недрами осуществляется комплексно. Наряду с нормами публичного права, отношения по недропользованию регулируются также и диспозитивно - самими их участниками, действующими автономно и в своей воле.

Применительно к созданию недвижимого горного имущества в сфере геологического изучения недр и добычи углеводородного сырья (скважин и объектов обустройства месторождений) наиболее существенные правовые и, как следствие, экономические и производственные риски возникают у недропользователей в связи с нарушением императивных норм публичного права.

Перечень соответствующих требований в количественном выражении весьма значителен. Безусловное соблюдение абсолютно всех требований в условиях обширной нормативной базы и общей правовой зарегулированности строительной и производственной сферы вряд ли возможно недропользователем. В этой связи мы рассмотрим наиболее существенные требования земельного, градостроительного и учетно-регистрационного законодательства, неисполнение которых обусловит:

- невозможность осуществления дальнейшего строительства объектов недвижимого горного имущества либо, при окончании их строительства, невозможность приобретения прав на такие объекты;
- риск значительного простоя подрядчиков недропользователя;
- риск назначения видов административных наказаний, влекущих существенные финансовые и производственные последствия.

## **I. Общая характеристика недвижимого горного имущества**

### **1.1. Понятие и основы классификации горного имущества, связанного с геологическим изучением недр и добычей углеводородного сырья**

Применительно к составу всех видов имущества, которым могут оперировать недропользователи как хозяйствующие субъекты, объективно выделяется совокупность движимого и недвижимого имущества, непосредственно используемая в профильной деятельности недропользователей – деятельности по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр – именуемая как «горное имущество».

Данная совокупность имущества вычленяется на основании ряда признаков, отражающих (i) правовой режим таких объектов и (ii) коммерческий интерес во владении такими объектами.

1) К числу признаков для выделения горного имущества с точки зрения особенностей его правового режима можно отнести:

- наличие нормативно установленных требований по консервации или ликвидации объектов горного имущества в случаях, если их эксплуатация не ведется длительное время, право пользования соответствующим участком недр утрачено и т.д.<sup>1</sup>;
- обладание горным имуществом как необходимое условие наличия горной правоспособности недропользователя (например, необходимость наделения таким имуществом лица, специально учрежденного текущим недропользователем для ведения деятельности по пользованию недрами согласно ранее выданной лицензии и т.п.)<sup>2</sup>;

2) Коммерческий критерий для выделения горного имущества в определенной мере является производным от правового режима такого имущества.

Горное имущество не является ограниченным в обороте по формально правовым основаниям, однако является таковым de facto в силу невозможности его фактического использования неограниченным кругом лиц, его приобретших.

Так скважины, расположенные на любом лицензионном участке, равно как и скважины, находящиеся на участках нераспределенного фонда недр, могут отчуждаться их собственниками, а в случае их принадлежности к государственному имуществу - выступать объектом приватизации. В тоже самое время, фактическое использование скважин в соответствии с их назначением (получение геологической информации, извлечение УВС и пр.) реализуется в рамках одного из видов пользования недрами, на которое может быть уполномочено лишь одно лицо – владелец лицензии на право пользования недрами. Таким образом, несмотря на высокую стоимость создания, скважины не являются высоко ликвидным активом, интерес в использовании которого возникает у неограниченного круга приобретателей такого имущества. Эти же обстоятельства ограничивают применение скважин в качестве залогового инструмента при кредитовании недропользователей, а также иным образом минимизируют их оборот не по правовым основаниям, а исходя из коммерческих соображений их потенциальных приобретателей.

Аналогичным образом ситуация складывается с объектами обустройства месторождений. В отсутствие запрета на оборот, а также (в отличие от скважин) в отсутствие запрета на использование объектов обустройства любыми лицами, не являющимися недропользователями, такие объекты зависимы в своей эксплуатации от эксплуатации скважин и участвуют в гражданском обороте крайне ограниченным образом.

## **1.2. Обустройство месторождений как объект налогообложения по налогу на имущество организаций. Вопросы оптимизации налоговой базы**

С 1 января 2019 года изменился правовой режим налога на имущество организации. С указанной даты объектом налогообложения выступают только недвижимые вещи. Технические решения, используемые при капитальном строительстве в сфере недропользования, приводят к созданию объектов, квалификация которых как движимости или как недвижимости неоднозначна, оценочна и погранична. В этой связи определение комплекса мер по правовой квалификации объектов горного имущества как

<sup>1</sup> См. статью 23, статью 26 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» и пр.

<sup>2</sup> См. статью 17.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах». Подробнее о горной правоспособности см.: Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. — Москва : Проспект, 2015. — С. 167 – 171.

движимости или недвижимости при их создании и последующих кадастровых работах с целью оптимизации налогового бремени приобретает особую актуальность.

Опыт автора как практикующего юриста позволяет сделать ряд приведенных ниже рекомендаций. Однако, следует учитывать, что их конечная результативность предопределяется степенью «фискального» рвення налоговых органов и судебной практикой, носящей, по мнению докладчика, во многих случаях столь же ангажированный «профискальный» характер<sup>3</sup>.

### ***1.2.1. Общие вопросы квалификации объектов обустройства месторождений для оптимизации налоговой базы***

На протяжении многих лет в качестве различных, обособленных объектов учета выступали скважины и их промышленное оборудование. Подобное разделение диктовалось следующими соображениями:

- отсутствием у промышленного оборудования неразрывной связи с землей;
- иными сроками службы такого оборудования в отличии от собственно скважины;
- изменением состава промышленного оборудования скважины в период ее службы, связанным как с более короткими сроками его эксплуатации, так и с изменением технологии эксплуатации скважины в период разработки месторождения.

Так, например, оборудование нефтяной скважины, обеспечивающее и регулирующее ее фонтанирование на ранних этапах разработки месторождения, сменяется затем насосным оборудованием, а после критического в смысле экономической эффективности снижения дебета скважина может использоваться в качестве нагнетательной или наблюдательной скважины, для чего состав ее оборудования также изменяют.

Таким образом, в настоящее время скважина и ее промышленное оборудование суть - разные объекты, лишь один из которых (собственно скважина, как недвижимость) должен обременяться налогом на имущество организаций.

Следует отметить, что в составе объектов обустройства месторождений также возможно обособить недвижимые и движимые объекты по схожим с указанными выше основаниям. Так, в составе объектов обустройства существуют неразрывно связанные с землей и обладающие значительными сроками службы объекты (линии электропередач, кабельные эстакады на свайных полях, фундаментные основания для технологических объектов, резервуарные парки, иные технологические объекты капитального строительства). Вместе с тем, на промыслах находит применение различное технологическое оборудование блочного, сборно-разборного, контейнерного, каркасно-панельного и иного мобильного исполнения, которое возможно комбинировать, сочетать и перемещать фактически без привязки к земле. Подобные объекты также отличаются по срокам своей службы от объектов обустройства, являющихся объектами капитального строительства. Кроме того, состав таких объектов может меняться с изменением концепции хозяйствования. Так, например, ужесточение требований по утилизации

---

<sup>3</sup> О преднамеренном отборе налоговыми органами судебных актов, квалифицирующих объекты исключительно как недвижимость, с целью последующего администрирования налога с «фискальным» уклоном и формировании соответствующей, неблагоприятной для налогоплательщиков судебной практики, свидетельствует письмо федеральной налоговой службы от 18 октября 2018 года № БС-4-21/20327@ «О судебных спорах о квалификации объектов в качестве недвижимых вещей». Таким образом, взятый вектор на облегчение бремени по налогу на имущество организаций, видимо, остается пустой декларацией.

попутного нефтяного газа предопределило широкое развитие в рамках технологического цикла подготовки нефти объектов энергогенерации на базе газотрубных установок блочного исполнения, создание ряда иных производств на нефтяных и газовых промыслах на базе оборудования, скомпонованного в модульные технологические блоки (modular process skids).

Следует отметить, что использование мобильных (не имеющих признаков недвижимости) решений при создании объектов обустройства месторождений с исключением движимого имущества из налоговой базы по налогу на имущество организаций получило новый импульс к развитию, но не является приметой исключительно нашего времени. Так еще нормы ВНТП 3-85 *«Нормы технологического проектирования объектов сбора, транспорта, подготовки нефти, газа и воды нефтяных месторождений»*, утв. Приказом Министерства нефтяной промышленности № 32 от 10 января 1986 г., требовали *«применения в максимально возможных объемах блочного и блочно-комплектного оборудования и установок основного технологического назначения, блок-боксов и складывающихся комплектных зданий»*<sup>4</sup>.

Реальным препятствием для минимизации налогового бремени по налогу на имущество организаций является тот факт, что движимый объект к моменту его бухгалтерского и налогового учета «обрастает» основаниями для его квалификации в качестве недвижимости. В частности, такой объект, как правило, проектируется по градостроительным нормам и правилам и отражается в проектной документации в качестве составной части большего объекта недвижимого имущества. Его правовой режим как недвижимости подтверждается при экспертизе проектной документации, последующем получении разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию, а также в ходе кадастровых работ и кадастрового учета. Во избежание соответствующих негативных последствий необходимо предусмотреть следующие меры.

*(i) Разработка проектной документации с разделением объектов проектирования на движимые и недвижимые*

Создание сложных технологических объектов, являющихся движимостью, в отсутствие какой-либо проектной документации затруднительно по объективным причинам (невозможно определить предмет договора с подрядчиком на создание объекта обустройства, закрепить требуемые качественные характеристики создаваемого объекта и т.п.). В тоже время действующее законодательство не запрещает заказчику такого объекта заключить договор о подготовке соответствующей документации, отвечающей по структуре разделов и их информационному наполнению требованиям Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87 *«О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»* (далее в настоящем пункте – *«Постановление № 87»*). При этом сам факт проектирования такого объекта по правилам указанного нормативного акта не влечет его «автоматической» квалификации в качестве недвижимости в отсутствие необходимых сущностных оснований.

Акты нормативно-технического регулирования, регламентирующие подготовку проектной документации на объекты обустройства месторождений, сложившаяся практика их проектирования не предполагают подготовку обособленной проектной документации сугубо на движимые объекты. В этой связи, целесообразно заключить договор на разработку проектной документации на строительство комплекса движимых и недвижимых технологических объектов, специально оговорив при этом, что предметом проектирования выступают как недвижимые, так и движимые вещи.

<sup>4</sup> См. пункты 1.2, 2.73 и др. указанного акта.

В техническом задании на проектирование и в созданной в последующем проектной документации необходимо:

- четко поименовать каждый объект как объект капитального строительства и движимый объект, по возможности указав основание для соответствующей классификации движимых объектов, например, «ГОСТ 25957-83 «Здания и сооружения мобильные (инвентарные). Классификация, термины и определения», утв. Постановлением Госстроя СССР от 25.10.1983 г. № 287»);
- указать, что проектирование движимых объектов из соображений организационной и иной экономии осуществляется по нормам градостроительного законодательства, включая Постановление № 87, но не влечет их квалификацию как недвижимости или квалификацию всей совокупности объектов в качестве единого недвижимого комплекса, неделимой или сложной недвижимой вещи.

Полагаем, что при последующей негосударственной экспертизе соответствующей проектной документации, риск возникновения замечаний экспертов и отрицательного заключения экспертизы относительно невелик. В то же время, если особенности запроектированных в составе проектной документации недвижимых объектов предопределяют проведение государственной экспертизы, то вероятность наступления соответствующих негативных последствий выше.

(ii) Оформление разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию с указанием в них только недвижимых объектов

В оформляемых разрешениях на строительство объектов обустройства необходимо добиваться указания в числе застраиваемых объектов исключительно объектов, поименованных в проектной документации в качестве объектов капитального строительства. Включение в их число мобильных (инвентарных) сооружений, иных сооружений, являющихся движимыми по своей природе, может повлечь включение их в технический план завершеного строительством объекта (неотъемлемую часть разрешения на ввод объекта в эксплуатацию), и последующий кадастровый учет созданного объекта большей стоимости, которая и сформирует излишнюю налоговую базу по налогу на имущество организаций.

(iii) Обособленный учет затрат на создание движимых и недвижимых объектов обустройства месторождений

При создании объектов обустройства месторождений необходимо обеспечить ведение в бухгалтерской отчетности заказчика-застройщика обособленный учет затрат, понесенных на создание движимых и недвижимых объектов. Основу подобного учета, обеспечивающего формирование налоговой базы по налогу на имущество организаций только в части реально недвижимых объектов, формирует кропотливая подготовка в ходе строительства исполнительной производственной документации и первичной учетной документации, обособленно отражающей понесенные затраты в отношении движимых и недвижимых объектов.

(iv) Особенности доказывания в спорах с налоговыми органами

Реализация поименованного комплекса мер не исключает возникновения в дальнейшем судебных споров с федеральной налоговой службой в связи с решениями о доначислении налога на имущество организаций и соответствующих пени. Полагаем, что при защите интересов недропользователей следует реализовывать процессуальными средствами следующие соображения:

- кадастровые инженеры, в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» являются лицами со специальной компетенцией, подтвержденной квалификационным экзаменом и членством в соответствующей саморегулируемой организации, единственно уполномоченными в области проведения кадастровых работ. В свою очередь, существо кадастровых работ сводится к следующей последовательности действий: квалификации объекта как движимости или недвижимости, и в последнем случае – подготовки документов, отражающих необходимые для кадастрового учета сведения;
- документы кадастрового инженера о квалификации объекта как недвижимости (технический план), либо об отсутствии такого объекта (акт обследования, мотивированный отказ кадастрового инженера от подготовки технического плана в связи с отсутствием у объекта признаков недвижимости) обладают, по нашему мнению, превалирующей доказательной силой над любыми другими доказательствами;
- следует отметить, что для обеспечения доказывания позиции недропользователя-застройщика (дачи необходимых консультаций) целесообразно также привлекать кадастровых инженеров в судебное разбирательство в процессуальном статусе специалистов. В тоже время следует учитывать, что в случаях, когда кадастровый инженер находится в штате недропользователя<sup>5</sup>, он не может участвовать в рассмотрении дела и подлежит отводу, как лицо, находящееся в служебной зависимости от лица, участвующего в споре.

### ***1.2.2. Особенности квалификации технологических проездов как объекта налогообложения по налогу на имущество организаций***

Технологические проезды являются одним из видов объектов обустройства месторождений и имеют весьма существенную стоимость создания. Их квалификация как недвижимых объектов существенно увеличивает налоговое бремя недропользователя. Для его минимизации необходимо понимать правовую природу таких объектов и иметь систему аргументов, обосновывающую исключение таких проездов из налоговой базы по налогу на имущество организаций.

Федеральные законы не позволяют однозначным и единообразным образом квалифицировать технологические проезды, в тоже время буквальное прочтение их формулировок позволяет с высокой степенью достоверности утверждать, что технологические проезды с грунтовым основанием, а также гравийным / щебеночным покрытием, не являются недвижимостью / объектами капитального строительства. При этом технологические проезды с асфальтовым покрытием с существенной долей вероятности могут быть отнесены к объектам капитального строительства / недвижимости.

В силу того, что судебные прецеденты в правовой системе РФ восполняют пробелы и неопределенности законодательства, определяющее и конечное значение для квалификации технологических проездов имеют материалы судебных арбитражных разбирательств. Сложившая в ходе таких разбирательств практика, в своей массе, свидетельствует о том, что технологические проезды с грунтовым основанием, а также имеющие гравийное, щебеночное или асфальтовое покрытие также должны пониматься в

---

<sup>5</sup> Нормами части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», вступившими в силу 16 сентября 2019 года, допускается выполнение кадастровых работ кадастровым инженером, заключившим трудовой договор с соответствующей организацией-заказчиком таких работ.

качестве улучшений земельных участков, на которых они расположены, и не рассматриваются в качестве объектов капитального строительства / недвижимости.

Соответствующие аргументы будут обособлено рассмотрены в отношении следующих видов технологических проездов (*приведены по мере усложнения их конструктива*):

- технологические проезды с отсыпанным грунтовым основанием;
- технологические проезды с гравийным/щебеночным покрытием;
- технологические проезды с асфальтовым покрытием.

*а) Квалификация технологических проездов согласно действующему законодательству*

1) В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса РФ (акта, определяющего правовые основы режима недвижимости) недвижимостью признается «все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения».

Содержание понятий здания и сооружения раскрываются в статье 2 Федерального закона от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», который определяет их как «результаты строительства, объемные строительные системы, имеющие надземную и/или подземные части». При этом здания, согласно нормам указанного закона, предназначены для проживания или систематической деятельности людей, а сооружения – для выполнения производственных функций и временного пребывания людей на объекте. В этой связи, определяя правовую сущность технологических проездов, следует соотносить их с понятием «сооружения».

Таким образом, с производственной точки зрения и с позиций гражданского законодательства технологические проезды с грунтовым основанием и гравийным / щебеночным покрытием не являются недвижимостью / сооружением, поскольку не образуют строительной конструкции, представляют собой перемещенные земельные массы, непрочно связанные с землей и которые с помощью строительной и транспортной техники могут быть неоднократно перемещены (с определенными прогнозируемыми потерями объемов грунта) и размещены на другом земельном участке для использования со схожей целью.

При этом асфальтовое покрытие имеет признаки строительной конструкции и при перемещении грунтового основания технологического проезда безвозвратно утрачивается. В связи с этим, технологические проезды с асфальтовым покрытием применительно к гражданскому законодательству представляется обоснованным квалифицировать как объект недвижимого имущества.

2) В пункте 10 части 1 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ (акта, определяющего основы классификации и правовой режим объектов капитального строительства (одного из видов недвижимости) закреплено понятие *объекта капитального строительства*, формулировка которого прямо указывает, что к числу соответствующих объектов не отнесены неотделимые улучшения земельных участков, такие как замощение, покрытие и другие. Вместе с тем пунктом 10.2 части 1 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ закреплено понятие *некапитальные строения, сооружения*, определяемые как объекты, не имеющие прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений.

В силу сказанного, применительно к градостроительному законодательству, технологические проезды не следует квалифицировать как объекты капитального строительства. Технологические проезды с грунтовым основанием, а также имеющие

гравийное / щебеночное покрытие правомерно относить к категории *некапитальные строения, сооружения*, а технологические проезды с асфальтовым покрытием - к неотделимым улучшениям земельного участка, а не к самостоятельному объекту капитального строительства. Следует отметить, что последнее утверждение не согласуется как со здравым смыслом, так и с категорией неотделимые улучшения в том значении, какое она обрела в правовой теории. В частности, под неотделимыми улучшениями понимаются такие улучшения, которые не могут быть отделены от объекта имущества без причинения ему вреда. Очевидно, что демонтаж асфальтового покрытия и грунтового основания технологического проезда не изменяет имманентных, изначально присущих земельному участку свойств и самостоятельной потребительской ценности.

3) Федеральный закон «*Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации*», а также правоприменительная практика Росреестра квалифицируют автомобильные дороги в качестве линейного объекта капитального строительства. В этой связи необходимо оценить каким признакам автомобильной дороги как объекта капитального строительства соответствуют создаваемые технологические проезды.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «*Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации*» для квалификации объекта в качестве автомобильной дороги должно одновременно выполняться три условия:

- соответствующий земельный участок должен быть отнесен к полосе отвода автомобильной дороги;
- объект должен иметь конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и иные подобные элементы);
- объект в качестве своей технологической части должен иметь дорожные сооружения (защитные и искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог).

Применительно к технологическим проездам всех рассматриваемых в настоящем пункте видов, первое из перечисленных условий не выполняется, если земельные участки, не предоставлены в порядке, установленном для полосы отвода автомобильных дорог, а целевое назначение арендуемых участков определено как «*размещение технологических проездов*», а не «*размещение автомобильных дорог*».

Третье из приведенных условий фактически представляют собой оценочную категорию, при этом степень обустройства технологических проездов (эпизодическое, не затрагивающее всей их протяженности), по нашему субъективному мнению, недостаточна для их квалификации в качестве объектов капитального строительства.

4) Дополнительным аргументом в пользу квалификации технологических проездов не в качестве объекта недвижимого имущества, не имеющего прямой доказательной силы, являются разъяснения органа, уполномоченного в сфере нормативного регулирования регистрации недвижимости. Так в письмах Минэкономразвития № 14-исх/04566-ГЕ/14 от 23.04.2014 г., № Д23и-1518 от 30.04.2014 г. указывается на то, что «*замощение из щебня или гравия и других твердых материалов, используемое для покрытия автомобильной дороги, обеспечивает чистую, ровную и твердую поверхность, но не обладает самостоятельными полезными свойствами, а лишь улучшает полезные свойства земельного участка, на котором оно находится. В отличие от зданий, строений и сооружений твердое покрытие не имеет конструктивных элементов, которые могут быть разрушены при перемещении объекта. Дорожные покрытия из гравия и щебня устраиваются путем россыпи данных материалов непосредственно на земляное полотно, что исключает прочную связь с землей, при их переносе не теряют качество, необходимых для дальнейшего использования*».

5) Еще одним аргументом, подтверждающим обоснованность квалификации одного из рассматриваемых видов технологических проездов (с грунтовым основанием) в качестве объектов, не являющихся недвижимостью / объектами капитального строительства, является правоприменительная практика органов, уполномоченных в сфере осуществления государственного строительного надзора, в отношении проездов, создаваемых недропользователями. В практике хозяйствования недропользователи-застройщики получают отказы уполномоченных органов в выдаче разрешения на строительство технологических проездов. Такой отказ *«предопределяется»* предварительным представлением правоприменителю аргументов в пользу некапитального характера строительства и преследует своей целью получение документальной доказательной базы для возможных налоговых споров.

*б) Квалификация технологических проездов в материалах судебной практики*

Поскольку в правовой системе РФ находит свое применение судебный прецедент (состоявшиеся судебные решения судов являются основой для последующего единообразного разрешения споров) практика квалификации технологических проездов в ходе судебных разбирательств имеет конечное определяющее значение.

К настоящему времени сложилась обширная судебная практика по рассматриваемым вопросам, согласно которой грунтовые технологические проезды, а также проезды, имеющее гравийное, щебеночное и асфальтовое покрытие, не представляют собой самостоятельных объектов (в том числе квалифицируемых как объекты капитального строительства / недвижимость), а являются улучшением земельных участков, на которых они размещены.

Подтверждение сказанному содержится в актах судов высшей инстанции, а также нижестоящих инстанций и обзорах применимой практики, а именно:

- определении Верховного суда РФ от 02.04.2019 г. № 308-ЭС16-6162;
- определении Верховного суда РФ от 26.04.2016 г. № 310-ЭС16-3361;
- определении Верховного суда РФ от 26.04.2016 г. № 308-КГ16-3285;
- определении ВАС РФ от 04.03.2014 г. № ВАС-1579/13;
- определении ВАС РФ от 06.06.2012 г. № ВАС-6598/12;
- постановлении 10-го арбитражного апелляционного суд от 18.12.2018 г. по делу № А41-13601/17;
- постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 05.06.2019 г. № Ф09-2179/19 и др. суд. акты;
- пункте 38 постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Дополнительным аргументом в пользу выводов указанной судебной практики выступает невозможность реализации права на выкуп земельного участка в случае размещения на нем технологических проездов, предоставленного подпунктом 9 части 2 статьи 39.6 Земельного Кодекса РФ собственнику объектов капитального строительства. Релевантная судебная практика также подтверждает, что замощение или асфальтовое покрытие земельного участка не является самостоятельным объектом недвижимости, по причине чего выкупить земельный участок под подобного рода объектами не представляется возможным. Соответствующее подтверждение отражено в следующих судебных актах:

- постановлении 10-го Арбитражного апелляционного суда по делу № А41-87737/18 от 09.04.2019 г.;
- постановлении Арбитражного суда Московского округа по делу № А41-59012/2018

от 29.05.2019 г.

## **II. Приобретение прав на земельные участки, необходимые для строительства объектов недвижимого горного имущества**

### **2.1. Приобретение прав на земельный участок, на котором будет осуществлено строительство объектов недвижимого горного имущества**

Строительство объектов недвижимого горного имущества должно осуществляться на земельном участке, на который недропользователем получен соответствующий титул, дающий ему право на пользование таким участком для целей строительства.

Исходя из принятых организационно-правовых форм, в которых осуществляют свою деятельность недропользователи, таким титулом может выступать право аренды или право собственности, а с недавних пор - сервитут. Другие титулы на земельные участки (право постоянного (бессрочного) пользования, право безвозмездного срочного пользования) недропользователем, являющимся коммерческой организацией, для целей ведения профильной деятельности приобретаться не могут<sup>6</sup>.

Как правило, на земельные участки, приобретаемые для целей строительства объектов недвижимого горного имущества, недропользователями оформляется право аренды. Выбор такого титула на землю, зачастую, обуславливается правовыми соображениями. (1) Так, например, положения Земельного кодекса РФ<sup>7</sup> закрепляют общее правило, согласно которому продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается без торгов за исключением ряда случаев,<sup>8</sup> в число которых не входит предоставление земельных участков для целей недропользования<sup>9</sup>. Приобретение титула собственности на земельный участок для строительства скважин и объектов обустройства месторождений в конкурентном порядке (на аукционе) в свою очередь не отвечает экономическим интересам недропользователя. (2) Лесные участки земель лесного фонда находятся в собственности Российской Федерации и их передача в частную собственность не допускается. (3) В ряде случаев выбор титула предопределяется экономическими соображениям, так недропользователи учитывают рисковый характер строительства новых скважин, так как любое геологическое прогнозирование может оказаться ошибочным, а скважины могут не оправдать возложенные на них надежды (оказаться «сухими», обеспечивать малый дебет углеводородов и т. п.), и их эксплуатация будет экономически невыгодной, в силу чего недропользователь будет вынужден ликвидировать скважины и прекратить соответствующие земельные отношения. В то же время при высокой степени доказанности наличия запасов целесообразно изначально приобретать земельные участки в собственность.

Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, организационно проще, однако, как правило, строительство объектов недвижимого горного имущества осуществляется недропользователями на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также землях,

---

<sup>6</sup> Указанные виды прав приобретаются специальными субъектами – государственными и муниципальными учреждениями, казенными предприятиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также иными лицами в специально оговоренных случаях.

<sup>7</sup> См. пункт 2 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ.

<sup>8</sup> Перечень случаев-исключений приведен в пункте 2 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ.

<sup>9</sup> Представляется, что фактическая отмена предоставления более защищенного от прекращения титула собственности на земельные участки предстоящей застройки без торгов является одним из проявлений тенденции к ужесточению требований к эффективному использованию земель для целей строительства.

государственная собственность на которые не разграничена. Именно эти случаи (как самые актуальные) и будут рассмотрены далее.

Нормативную основу административных процедур по предоставлению земельных участков для целей строительства формируют положения Земельного кодекса РФ, а для некоторых случаев также и положения Лесного кодекса РФ. В тоже время в статье 25.1 Закона РФ «О недрах» (далее – «**Закон о недрах**») сформулированы ряд дополнительных требований, при соблюдении которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются для ведения работ, связанных с пользованием недрами. В частности, соответствующий участок может быть предоставлен при условии получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического и/или горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения соответствующих работ<sup>10</sup>. Соблюдение последнего требования в «живой» практике оформления земельных отношений, как правило, не проверяется, а само его существование представляется избыточным, поскольку разрабатываемая для производства работ, связанных с недропользованием, проектная документация не раскрывает земельно-правовых аспектов деятельности недропользователей.

В соответствии со статьей 39.6 Земельного кодекса РФ предоставление земельных участков в аренду для целей строительства осуществляется в конкурентном порядке (на торгах) и без такового. В тоже время согласно подпункту 20 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, а также части 2 статьи 25.1 Закона о недрах, предоставление земельных участков недропользователям для проведения работ, связанных с пользованием недрами, производится без проведения торгов.

Порядок получения прав на земельный участок предусматривает последовательную реализацию следующих мероприятий.

### ***2.1.1. Подготовка схемы расположения земельного участка (проекта межевания территории) и принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка***

#### ***(i) Подготовка схемы расположения земельного участка***

В соответствии со статьей 11.3 Земельного кодекса РФ образование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов:

- проектной документацией лесных участков;
- проектом межевания территории, утвержденным в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;
- утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее – «**СПЗУ**»)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Под проектной документацией, связанной с проведением работ по пользованию недрами, следует понимать: технические проекты, связанные с использованием недр, разрабатываемые в соответствии со статьей 23.2 Закона о недрах, а также проекты на производство работ по геологическому изучению, поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, подготавливаемых в соответствии со статьей 36.1 Закона о недрах.

<sup>11</sup> Далее для удобства изложения будет указываться на образование согласно СПЗУ одного земельного участка.

В большинстве случаев образование земельных участков для целей строительства объектов недвижимого горного имущества осуществляется с подготовкой СРЗУ. Использование для данных целей проектной документации лесных участков или проектов межевания территории осуществляется, соответственно, в случаях образования участков на землях лесного фонда или размещения некоторых видов объектов капитального строительства. Указанные случаи будут рассмотрены отдельно.

Для целей подготовки СРЗУ недропользователь, исходя из установленных предельных размеров предоставляемых земельных участков, используемого бурового и строительного оборудования, потребности в дополнительных площадях (складских, вертолетных и иных площадках) и иных факторов, определяет требуемую площадь оформляемого земельного участка, его конфигурацию и место расположения. В подавляющем большинстве случаев земельного участка соответствующей площади и конфигурации еще не образовано.

В этой связи, в соответствии с предписаниями подпункта 1 пункта 1 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ, недропользователю следует обеспечить подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Подготовка СРЗУ с целью образования земельного участка для его предоставления юридическому лицу производится в форме электронного документа<sup>12</sup>.

Содержательно СРЗУ представляет собой изображение границ образуемого земельного участка на кадастровом плане территории. При этом, как можно заключить из содержания пункта 14 статьи 11.10 ЗК РФ, СРЗУ должна позволять уполномоченному органу принять решение о ее утверждении с указанием следующих параметров:

- площади земельного участка, образуемого в соответствии с СРЗУ;
- его адреса или иного описания местоположения земельного участка;
- кадастрового номера земельного участка (кадастровых номеров земельных участков), из которого (которых) образуется земельный участок;
- категории земель, к которой относится образуемый земельный участок, и вида его разрешенного использования или территориальной зоны, в границах которой образуется земельный участок.

*(ii) Определение требуемой площади земельного участка*

При определении необходимой для строительства площади земельного участка по общему правилу, ранее закрепленному пунктом 3 статьи 33 Земельного кодекса РФ, следовало руководствоваться утвержденными нормами отвода земель. Федеральным законом от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 171 (далее – «Закон № 171») рассматриваемая статья Земельного кодекса отменена с 1 марта 2015 года. При этом законодателем пунктом 2 статьи 11.9 Земельного кодекса РФ предложены к применению, в целом, аналогичные ранее существовавшим требования к определению размеров отводимых земельных участков; в частности предусматривается, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяются в соответствии с Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

В настоящее время нормы о предельных размерах земельных участков, вернее требования к их установлению законами субъектов РФ (*соответствующее полномочие,*

<sup>12</sup> См. пункт 9 статьи 11.10 Земельного кодекса РФ.

как правило, передается на уровень субъекта Российской Федерации), содержаться в некоторых законах и не покрывают всей существующей номенклатуры категорий земель и видов их разрешенного использования<sup>13</sup>. С учетом того, что нормотворческая практика, по-видимому, не скоро закроет вопрос с установлением предельных размеров земельных участков, пунктом 20 статьи 34 Закона № 171 закреплено правило, согласно которому «до утверждения в установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации порядке правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются установленные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в соответствии со статьей 33 Земельного кодекса Российской Федерации предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков».

Применительно к объектам обустройства месторождения приняты «Нормы отвода земель для электрических сетей напряжением 0,38 - 750 кВ. № 14278ТМ-Т1», утв. Минтопэнерго 20.05.1994 г., СН 452-73 «Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов», утв. Постановлением Госстроя СССР от 30.03.1973 г. № 45, СН 461-74 «Нормы отвода земель для линий связи», утв. Постановлением Госстроя СССР от 03.06.1974 г. № 114 и др.

Применительно к строительству скважин и сопутствующей строительству инфраструктуры подлежат использованию СН 459-74 «Нормы отвода земель для нефтяных и газовых скважин»<sup>14</sup>, СН 462-74 «Нормы отвода земель для сооружения геологоразведочных скважин»<sup>15</sup>, ОСТ 41.98.04-74 «Участки земельные, занимаемые при сооружении геологоразведочных скважин на нефть и газ при структурно-поисковом бурении», ОСТ 41.98.05-74 «Участки земельные, занимаемые при сооружении геологоразведочных скважин. Инженерные коммуникации, водозаборные сооружения и трансформаторные подстанции. Нормы площадей».

В том случае, если перечисленные выше акты не позволяют определить площадь земельного отвода (в силу того, что недропользователем или его подрядчиком будет использован непредусмотренный тип бурового оборудования или по иным причинам - противоречивость требований норм отвода земель, необходимость отвести большую по размеру площадь земельного участка под строительство и т.п.), испрашиваемую площадь земельного отвода недропользователю следует исчислять и обосновывать в соответствии с правилами землепользования и застройки (в исключительных случаях строительства скважин на территории, для которых разрабатываются соответствующие правила), правилами пожарной, промышленной и иной безопасности, руководящими документами в области проектирования строительства скважин и объектов нефтегазовой сферы и т.д. При этом размеры отводимого земельного участка не должны быть необоснованно завышены во избежание излишних издержек на уплату арендных платежей, дополнительных расходов на рекультивацию земельного участка, а также в целях соблюдения принципа рационального использования земель. В тоже время размеры

<sup>13</sup> См. статью 4 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», статью 12 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», статью 25 Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и принятое в развитие его положений Постановление Правительства РФ от 02.09.2009 г. № 717 «О нормах отвода земель для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса».

<sup>14</sup> См. «Нормы отвода земель для нефтяных и газовых скважин» СН 459-74, утв. Постановлением Госстроя СССР от 25 марта 1974 года № 49.

<sup>15</sup> См. «Нормы отвода земель для сооружения геологоразведочных скважин» СН 462-74, утв. Постановлением Госстроя СССР от 5 июня 1974 года № 116.

соответствующего земельного участка не должны быть занижены во избежание отказа в постановке образуемого с целью строительства земельного участка на кадастровый учет<sup>16</sup>.

Рассмотренное в абзаце выше правило расчетного определения необходимой площади земельного участка исключено из редакции Земельного кодекса РФ с 1 марта 2015 года. В тоже время необходимость соблюдения указанного порядка очевидна в силу того, что решение уполномоченного органа о предоставлении земельного участка определенного размера должно быть должным образом обосновано.

(iii) Принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка

В отношении подготовленной СРЗУ пункт 13 статьи 11.10 Земельного кодекса РФ предусматривает необходимость ее утверждения решением уполномоченного на распоряжение соответствующими земельными участками органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

Следует отметить, что подготовка СРЗУ не всегда продиктована предстоящим предоставлением образуемого земельного участка без торгов; для указанной цели заинтересованный недропользователь подает в уполномоченный орган заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка<sup>17</sup>.

В случае подготовки СРЗУ для целей предоставления образуемого земельного участка без торгов процедура утверждения СРЗУ и процедура принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка фактически совмещаются. В этом случае, в соответствии с положениями пункта 11 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ, решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка должно содержать в себе указание на утверждение СРЗУ.

Заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка с приложением СРЗУ по выбору заявителя может быть представлено лично, направлено почтовой связью либо в форме электронного документа посредством сети Интернет<sup>18</sup> в уполномоченный на распоряжение соответствующим земельным участком орган исполнительной власти или орган местного самоуправления.

Распоряжение публичными землями осуществляется для земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, соответственно – органами исполнительной власти РФ, субъектов РФ или органами местного самоуправления<sup>19</sup>. В соответствии с пунктом 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, по общему правилу, осуществляется органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Согласно пункту 1 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ заявление юридического лица о предварительном согласовании предоставления земельного участка должно содержать в себе:

<sup>16</sup> См. пункт 28 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>17</sup> См. подпункт 2 пункта 1 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ.

<sup>18</sup> См. пункт 2 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ. Порядок и способы подачи соответствующих заявлений, а также требования к их формату подлежат утверждению уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, что и было сделано Приказом Минэкономразвития России от 14.01.2015 г. № 7.

<sup>19</sup> См. статьи 9, 9.1, 10, 11 Земельного кодекса РФ.

- наименование и местонахождение заявителя, номера ОГРН и ИНН;
- кадастровый номер земельного участка (кадастровые номера земельных участков), из которого (которых) образуется земельный участок;
- нормативное основание для предоставления земельного участка без проведения торгов (для недропользователя таким основанием являются положения подпункта 20 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ «*необходимость в земельном участке для проведения работ, связанных с использованием недрами*», а так же аналогичные положения части 2 статьи 25.1 Закона о недрах);
- вид истребуемого права, если предоставление земельного участка возможно на нескольких титулах;
- цель использования земельного участка (*размещение скважины или объекта обустройства*);
- почтовый адрес и/или адрес электронной почты для связи с заявителем.

В соответствии с пунктом 2 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ к заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка должны быть приложены:

- СРЗУ;
- документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя;
- документы, подтверждающие право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов и предусмотренные перечнем, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, за исключением документов, которые должны быть представлены в уполномоченный орган в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Соответствующий перечень был установлен приказом Минэкономразвития России от 12 января 2015 г. № 1. Согласно пункту 46 данного перечня недропользователем, приобретающим земельный участок, необходимый для проведения работ, связанных с использованием недрами, представляются:

- выписка из ЕГРЮЛ о юридическом лице, являющемся заявителем;
- выписка из ЕГРН о правах на приобретаемый земельный участок или уведомление об отсутствии в ЕГРН запрашиваемых сведений о зарегистрированных правах на указанный земельный участок (*представление указанного документа невозможно в случае если земельный участок истребуется под новое строительство и еще не сформирован в системе государственного кадастрового учета*);
- выдержка из лицензии на пользование недрами, подтверждающая границы горного отвода.

**Выдержка из лицензии на право пользования недрами.** На указанном документе следует остановиться особо. Соответствующее положение о предоставлении выдержки из лицензии, отражающей статус участка недр как горного отвода, не учитывает тот факт, что недропользователи в силу прямых предписаний лицензий, предоставляющих недра в пользование для геологического изучения недр, при реализации поисково-оценочного этапа геолого-разведочных работ могут и должны осуществлять строительство поисково-оценочных скважин. В этом случае

строительство поисково-оценочных скважин будет производиться на участке недр, имеющем статус геологического отвода, что в свою очередь может послужить основанием для возврата соответствующего заявления, а по сути – для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка. Соответствующий риск не реализуется на практике, что, тем не менее, не отменяет необходимости корректировки норм соответствующего приказа Минэкономразвития России.

В течение десяти дней со дня подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка уполномоченный орган возвращает соответствующее заявление заявителю в случае его несоответствия установленным требованиям или отсутствия обязательных к нему приложений (СРЗУ, доверенности представителя заявителя и пр.)<sup>20</sup>. В срок, не превышающий 30 (тридцати) дней со дня поступления рассматриваемого заявления, уполномоченный орган принимает решение о согласовании предоставления земельного участка либо предоставляет заявителю мотивированный отказ<sup>21</sup>.

Для ускорения вовлечения земель в хозяйственный оборот законодатель предусмотрел конкуренцию соответствующих обращений заявителей во времени. В случае если на дату поступления в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка согласно приложенной СРЗУ в процессе рассмотрения уже находится представленная другим лицом СРЗУ и места расположения образуемых земельных участков частично или полностью совпадают, уполномоченный орган приостанавливает рассмотрение позднее поданного заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка до принятия решения об утверждении ранее поданной СРЗУ.

Решение о предварительном согласовании предоставления недропользователю образуемого земельного участка должно содержать:

- условный номер испрашиваемого земельного участка (*при наличии данного номера*);
- площадь земельного участка, образуемого в соответствии с СРЗУ или с проектом межевания территории;
- адрес или иное описание местоположения земельного участка;
- кадастровый номер земельного участка (кадастровые номера земельных участков), из которого (которых) образуется земельный участок;
- категория земель, к которой относится образуемый земельный участок, и вид его разрешенного использования;
- наименование и местонахождение заявителя, его ОГРН и ИНН;
- (*в качестве условия предоставления испрашиваемого земельного участка*) проведение работ по его образованию в соответствии с СРЗУ;
- территориальная зона, в границах которой будет образован испрашиваемый земельный участок и на которую распространяется градостроительный регламент, или вид (виды) разрешенного использования испрашиваемого участка;
- категория земель, к которой относится испрашиваемый земельный участок;

<sup>20</sup> См. часть 3 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ.

<sup>21</sup> См. часть 7 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ.

- сведения об ограничениях по использованию земельного участка, в случаях его расположения в границах особо охраняемой природной территории, границах территории объекта культурного наследия либо зоны с особыми условиями использования территории, если сведения об указанных границах внесены в Единый государственный реестр недвижимости (*недропользователи приобретают права на такие участки в исключительных случаях*);
- указание на право заявителя обращаться без доверенности с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета испрашиваемого земельного участка, а также с заявлением о государственной регистрации государственной или муниципальной собственности на испрашиваемый земельный участок (*предваряющие предоставление земельного участка*).

В течение пяти рабочих дней с даты принятия решения об утверждении СРЗУ и предварительном согласовании предоставления земельного участка, соответствующее решение с приложением СРЗУ подлежит направлению в Росреестр посредством системы межведомственного электронного взаимодействия или иным образом. В свою очередь утвержденная СРЗУ подлежит отражению на публичной кадастровой карте, размещаемой на официальном сайте Росреестра<sup>22</sup>. Такая возможность технически реализована, однако информационное наполнение соответствующего раздела в силу низкой исполнительской дисциплины распорядителей земель остается крайне ограниченным.

Срок действия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка составляет 2 (два) года<sup>23</sup>, в течение которых предстоящему землепользователю необходимо завершить весь цикл административных мероприятий по приобретению права аренды земельного участка и заключить соответствующий договор аренды.

Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка является основанием для последующего предоставления земельного участка.

#### (iv) Особенности образования земельных участков согласно проекта межевания территории

Приобретение земельных участков недропользователями для целей строительства объектов недвижимого горного имущества с подготовкой проекта межевания территории применяется не столь широко.

Как следует из норм статьи 43 Градостроительного кодекса РФ одной из целей подготовки проекта межевания территории является определение местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков. Действующее законодательство предусматривает образование земельных участков с обязательной подготовкой документации по планировке территории (далее – «ДПТ»), в которую входят проект межевания территории (далее – «ПМТ») и более общий документ - проект планировки территории (далее – «ППТ»), лишь в ограниченном числе случаев.

В соответствии с частями 2 и 3 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ подготовка ДПТ требуется в случаях планируемого строительства линейных объектов, если такие объекты размещаются на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе на землях лесного фонда<sup>24</sup>. Остальные

<sup>22</sup> См. часть 20 статьи 11.10 Земельного кодекса РФ.

<sup>23</sup> См. часть 14 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ.

<sup>24</sup> Исключения из правил об обязательной подготовке проекта межевания территории при застройке линейных объектов, в силу предоставленных Градостроительным кодексом РФ полномочий, устанавливаются Правительством РФ. В соответствии с принятым им постановлением от 07.03.2017 года № 269 в перечень таких случаев вошли строительство и реконструкция линейных объектов, обладающих ограниченной протяженностью и техническими характеристиками, обеспечивающих подключение

случаи обязательной подготовки ДПТ предусмотрены частью 3 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ и пунктом 3 статьи 11.3 Земельного кодекса РФ, не относимы к случаям застройки недвижимого горного имущества и не будут рассматриваться в настоящей лекции.

**ОГОВОРКА О ПРОТИВОРЕЧИВОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ:** В настоящее время, в соответствии с изменениями, внесенными в Земельный и Лесной кодексы РФ Федеральным законом № 342-ФЗ от 03.08.2018 г., образование земельных участков с целью строительства площадочных объектов капитального строительства на землях лесного фонда производится по следующим установлениям:

По общему правилу, закрепленному статьей 11.3 Земельного кодекса РФ, образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов: СРЗУ; проектная документация лесных участков; ПМТ.

Согласно части 2 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ образование земельного участка под площадочный объект на землях лесного фонда производится на основании совокупности СРЗУ и проектной документации лесного участка. Последний документ предоставляет сведения о видах и категориях лесов и др. необходимые сведения, отсутствующие в СРЗУ, без учета которых невозможно компетентное принятие решения о предоставлении участка для конкретного вида его разрешенного использования. В этой связи можно понимать соответствующую норму кодекса как специальную, превалирующую над положениями статьи 11.3 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ разработка ДПТ (включая ПМТ) является обязательной при размещении на землях лесного фонда площадочного объекта «и необходимых для его функционирования объектов капитального строительства».

Руководствуясь выработанными правилами толкования норм права (в том числе необходимостью придавать юридический смысл каждому слову, невозможностью исключения слов из результатов толкования) упомянутые нормы Градостроительного кодекса РФ следует рассматривать, в качестве специальных по отношению к нормам ст. 39.15 Земельного кодекса РФ, а ДПТ подлежащей разработке при размещении группы площадочных объектов (основного и вспомогательного(ых) на землях лесного фонда. В случае же размещения единственного площадочного объекта, образование земельного участка должно производиться на основании СРЗУ и проектной документации лесного участка.

В правоприменительной практике нередки случаи требований подготовки ПМТ в случаях предстоящего размещения единственного площадочного объекта в пределах земель лесного фонда. Подобная трактовка не обоснована, но ее подобная оценка, как и любая иная пока не подтверждена материалами судебной арбитражной практики.

Критерии линейности объектов капитального строительства нормативно не закреплены, равно как не найти их в терминологических частях актов технического

---

(технологическое присоединение) объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения).

регулирования. В этой связи критерии выбора между подготовкой СРЗУ и подготовкой ПМТ также оценочны.

Требования к содержанию ДПТ предусмотрены статьей 42 (для ППТ) и статьей 43 (для ПМТ) Градостроительного кодекса РФ. В соответствии с частью 6 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ подготовка ПМТ может быть осуществлена как в составе ППТ, так и в виде отдельного документа.

В соответствии с указанными нормами ПМТ состоит из основной части и материалов по обоснованию такого проекта. Основная часть, в свою очередь, имеет текстовый раздел и графический - чертежи межевания территории. В первом из них отражается перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, способах их образования (разделе, объединении, перераспределении и (или) выделе), видах разрешенного использования вновь образуемых земельных участков; во втором - границы планируемых и существующих элементов планировочной структуры, существующие или утверждаемые (изменяемые) красные линии и линии отступа от них<sup>25</sup>, границы образуемых и (или) изменяемых земельных участков, а также зон действия публичных сервитутов.

ПМТ обосновывается чертежами границ существующих земельных участков, зон с особыми условиями использования территорий, особо охраняемых природных территорий и территорий объектов культурного наследия, а также местоположением существующих объектов капитального строительства.

Также, как и в случаях подготовки СРЗУ, недропользователь при определении площадей и конфигурации образуемых согласно ПМТ необходимых ему земельных участков должен руководствоваться как техническими и технологическими обстоятельствами предстоящего строительства, так и учитывать предельные размеры предоставляемых земельных участков.

Решение о подготовке ДПТ принимаются, по общему правилу, уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, либо самостоятельно некоторыми лицами, к числу которых не относятся заказчики-застройщики будущих линейных объектов<sup>26</sup>. В этой связи заинтересованному недропользователю - застройщику надлежит инициировать принятие решения о разработке соответствующей документации, обратившись в уполномоченный орган.

Организационное и финансовое иждивение на подготовку ДПТ лежит на органах, принимающих решение о ее подготовке, но в соответствии положениями части 8 статьи 45 Градостроительного кодекса РФ может быть принято на себя любыми заинтересованными лицами, включая недропользователей - предстоящих заказчиков-застройщиков.

Подготовка ДПТ осуществляется в соответствии с принципом публичности, реализация которого обеспечивается:

---

<sup>25</sup> Линии отступа от красных линий обозначают границы допустимого размещения зданий, строений и сооружений от границ территорий общего пользования (территории которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц), земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

<sup>26</sup> См. части 1 и 1.1 статьи 45 Градостроительного кодекса РФ.

- обязательным проведением общественных обсуждений и публичных слушаний с целью рассмотрения проектов ДПТ (не проводятся при подготовке ДПТ с целью размещения линейных объектов в границах земель лесного фонда<sup>27</sup>);
- обязательным опубликованием такой документации после ее утверждения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных актов, а также размещением информации о ДПТ на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований, обеспечивающих возможность судебного оспаривания указанной документации.

Регламентные сроки на проверку ДПТ на предмет соответствия документам территориального планирования, нормативам градостроительного проектирования, требованиям техническим регламентам, границам зон с особыми условиями использования территорий и другим установленным требованиям<sup>28</sup> составляют 20 (двадцать) дней с даты поступления ДПТ в уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления, после чего уполномоченные органы обязаны утвердить представленную документацию или принять решение об отклонении такой документации и направлении ее на доработку, а в некоторых случаях - решение о проведении общественных обсуждений либо публичных слушаний<sup>29</sup>. В случае подготовки ДПТ применительно к землям лесного фонда, утверждение такой документации предваряет ее согласование с органами-распорядителями лесных земель.

После утверждения ПМТ заинтересованное лицо вправе обратиться за принятием решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, раскрытом выше в подпункте (iii) за теми лишь изъятиями, которых требует замена СРЗУ в комплекте соответствующей обосновывающей документации на реквизиты утвержденного проекта межевания территории.

### ***2.1.2. Выполнение кадастровых работ в отношении земельного участка и его кадастровый учет***

#### ***(i) Кадастровые работы***

Земельный участок, в отношении которого принято решение о предварительном согласовании его предоставления, индивидуализирован лишь в самой общей степени. Местоположение, конфигурация и площадь образуемого участка подлежат конкретизации в ходе кадастровых работ, при этом площадные характеристики такого участка по результатам проведенных кадастровых работ могут изменяться, но не более чем на 10 % от предусмотренных в утвержденных СРЗУ, проектной документации лесных участков или ПМТ<sup>30</sup>.

В соответствии с пунктом 15 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ лицо, в отношении которого было принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, обеспечивает выполнение кадастровых работ, необходимых для образования испрашиваемого земельного участка или уточнения его границ.

Данный подэтап получения прав на земельный участок реализуется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной

<sup>27</sup> А также при внесении изменений в ППТ в части изменений площадей размещения линейных объектов не более чем на 10% в любую сторону, а также и некоторых других, не касающихся заказчика-застройщика случаях.

<sup>28</sup> См. часть 10 статьи 45 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>29</sup> См. части 12 и 12.1 статьи 45 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>30</sup> См. пункт 42 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

регистрации недвижимости» (далее – «**Закон о регистрации недвижимости**») и Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «**О кадастровой деятельности**» (далее – «**Закон о кадастровой деятельности**»).

Существо кадастровых работ, проводимых в отношении земельного участка, составляет осуществление уполномоченным лицом работ, в результате которых подготавливаются документы, содержащие необходимые для осуществления кадастрового учета сведения.

В соответствии с **Законом о кадастровой деятельности** лицами, уполномоченными на проведение указанных выше кадастровых работ, являются «**кадастровые инженеры**» - физические лица, выдержавшие квалификационные экзамены и получившие соответствующие аттестаты<sup>31</sup>.

Проведение кадастровых работ в отношении земельных участков осуществляется либо кадастровым инженером, действующим на основании трудового договора и в интересах своего работодателя – предстоящего заказчика-застройщика (с 16 сентября 2019 года), либо на основании соответствующего гражданско-правового договора, заключаемого по модели договора подряда, цена выполнения кадастровых работ по которому должна быть определена путем составления твердой сметы<sup>32</sup>. В большинстве случаев проведения кадастровых работ твердая смета составляется с указанием единичной стоимости отдельных операций, совершаемых кадастровым инженером (например, расценок за определение координат одной поворотной точки и т. п.), формирующих совокупную цену за весь комплект работ.

В результате проведения кадастровых работ в отношении земельного участка подготавливается межевой план, состоящий из графической и текстовой частей, в совокупности отражающих местоположение границ образуемого земельного участка и иные сведения, необходимые для проведения его кадастрового учета.

Если в результате кадастровых работ по формированию земельного участка будет уточнено местоположение границ смежных с ним земельных участков, то необходимо провести согласование местоположения границ участка со смежными землепользователями, обладающими соответствующими земельными участками на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и аренды<sup>33</sup>. Сведения об осуществленном согласовании местоположения границ земельных участков отражаются в специальном акте, оформляемом на обороте графической части межевого плана<sup>34</sup>.

Оформление указанного акта преследует своей целью получение документального подтверждения отсутствия претензий к местоположению границ земельных участков со стороны смежных землепользователей и, в конечном итоге, стабильность оборота земельных участков, обеспечиваемую процессуальной затруднительностью последующего заявления и доказывания претензий со стороны смежных землепользователей, согласовавших границы земельного участка<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> См. статья 29 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «**О кадастровой деятельности**».

<sup>32</sup> См. часть 4 статьи 36 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «**О кадастровой деятельности**».

<sup>33</sup> О некоторых исключениях из указанного правила см. часть 3 статьи 39 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «**О кадастровой деятельности**».

<sup>34</sup> См. статью 40 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «**О кадастровой деятельности**».

<sup>35</sup> Подробнее о форме и порядке подготовки межевого плана см. Приказ Минэкономразвития России от 08.12.2015 г. № 921 «**Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке**», Приказ Минэкономразвития России от 21.11.2016 г. № 735 «**Об установлении примерной**

Процедура рассматриваемого согласования местоположения границ включает следующие этапы:

- проведение собрания заинтересованных лиц при условии их заблаговременного извещения о таком собрании либо согласование в индивидуальном порядке;
- при наличии обоснованных возражений о местоположении границы - разрешение соответствующего спора в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для разрешения земельных споров.

В практике оформления земельных отношений нередки случаи, когда смежные землепользователи намеренно отказывают в согласовании местоположения границы земельных участков, не имея возражений по существу и злоупотребляя своим правом с целью получения с недропользователей каких-либо материальных выгод<sup>36</sup>. Спор, возникший и не урегулированный в результате согласования местоположения границ, в соответствии с указаниями статьи 64 Земельного кодекса РФ может быть разрешен в судебном порядке.

Залогом успешного урегулирования соответствующих споров в суде является выбор недропользователем вида судебного производства. К сожалению, арбитражные суды и суды общей юрисдикции<sup>37</sup> не выработали какой-либо типовой практики при рассмотрении подобных дел.

Как правило, для разрешения споров в случаях заявления отказа от согласования местоположения границ лица, заинтересованные в оформлении земельных отношений, прибегают к исковому производству<sup>38</sup> либо производству в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ (*Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц*)<sup>39</sup>.

По последней категории дел сторонами – оппонентами заявителей выступают лица, наделенные государственными или иными публичными полномочиями<sup>40</sup>. В данном виде судебного производства обязанность по доказыванию законности и обоснованности соответствующего акта, решения или действия возложена на заявивший отказ орган или лицо<sup>41</sup>. Соответствующее решение арбитражного суда вступает в силу немедленно по его вынесении. В случае *положительного* для заявителя судебного решения разногласия при согласовании местоположения границы можно считать разрешенными и завершить

---

*формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков и признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России*.

<sup>36</sup> В соответствии с частью 2 статьи 39 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» заинтересованные лица не вправе согласовывать местоположение границ на возмездной основе.

<sup>37</sup> В зависимости от того, является смежный землепользователь гражданином или юридическим лицом и осуществляет ли он использование смежного земельного участка в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассмотрение споров может производиться либо арбитражными судами, либо судами общей юрисдикции. По вопросам подведомственности соответствующих дел см. главу 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и главу 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>38</sup> См., например: Постановление ФАС Московского округа от 14 мая 2008 года № КГ-А41/3614-08-П по делу № А41-17100/2009, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18 марта 2010 года по делу № А70-6512/2009.

<sup>39</sup> См., например: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18 июня 2009 года по делу № А82-14816/2008-18.

<sup>40</sup> См. пункт 1 статьи 197 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

<sup>41</sup> См. пункт 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

оформление межевого плана, указав в акте согласования местоположения границы земельного участка реквизиты вынесенного судебного акта.

Следует отметить, что действующее российское законодательство предусматривает развитые формы электронного взаимодействия правоприменителей с лицами - реципиентами государственных услуг. В частности, для кадастровых инженеров предусмотрен на электронный сервис «личный кабинет кадастрового инженера», в рамках которого за взимаемую незначительную плату кадастровый инженер получает возможность формировать межевой план в электронном виде, осуществлять в реальном времени проверку его соответствия сведениям из Единого государственного реестра недвижимости (далее – «ЕГРН»), подписывать межевой план усиленной квалифицированной электронной подписью, помещать его в электронное хранилище с присвоением ему идентифицирующего номера, представлять межевой план в электронном виде с целью совершения регистрационных действий. Необходимую нормативную основу таких действий формируют положения статьи 20 Закона о регистрации недвижимости и подзаконные акты Минэкономразвития России<sup>42</sup>.

#### *(ii) Кадастровый учет земельного участка*

Постановка земельного участка на кадастровый учет производится на основании соответствующего заявления недропользователя<sup>43</sup>. Право недропользователя без доверенности обращаться с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета земельного участка и заявлением о государственной регистрации государственной или муниципальной собственности на испрашиваемый земельный участок закрепляется в тексте решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка и включается в указанный документ на основании императивных требований подпункта 12 пункта 9 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ.

По общему правилу, установленному статьей 14 Закона о регистрации недвижимости, государственный кадастровый учет образуемого земельного участка и государственная регистрация прав на него за изначальным правообладателем проводятся одновременно. Исключением из данного правила является кадастровый учет земельного участка без регистрации прав на него, осуществляемый в случаях когда такой участок образуется из земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничены.

Заявление о постановке на кадастровый учет земельного участка готовится по нормативно утвержденной форме<sup>44</sup> и подается с приложением межевого плана и иных документов, необходимых для кадастрового учета (см. пункт 7 части 2 статьи 14 и часть 4 статьи 18 Закона о регистрации недвижимости). Поскольку образование земельного участка производится в соответствии с утвержденными СРЗУ, проектной документацией лесных участков или ПМТ, то соответствующий документ должен быть приобщен к

---

<sup>42</sup> *Порядок информационного взаимодействия кадастрового инженера с органом регистрации прав в электронной форме...*, утв. приказом Минэкономразвития России от 18.11.2015 г. № 855, *Порядок получения кадастровым инженером и (или) заказчиком кадастровых работ межевого плана, технического плана, карты-плана территории и акта обследования в электронной форме, помещенных на временное хранение в электронное хранилище*, утв. приказом Минэкономразвития России от 15.03.2016 г. № 129.

<sup>43</sup> См. статью 15 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>44</sup> Формы заявлений, представляемых для осуществления кадастрового учета, утверждены Приказом Минэкономразвития России от 08.12.2015 г. № 920 «Об утверждении форм заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество...».

подаваемым документам<sup>45</sup>. Факт подачи документов на проведение кадастрового учета удостоверяется выдачей заявителю соответствующей расписки в получении документов с указанием их перечня, даты и времени представления с точностью до минуты.

Закон о регистрации недвижимости (статьи 25, 26, 27) предусматривает закрытый перечень оснований для возврата заявления и документов для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав без рассмотрения, приостановления соответствующих учетно-регистрационных действий и отказа в их осуществлении. Основаниями для возврата заявления и прилагаемых к нему документов без рассмотрения являются: несоблюдение предписанного формата электронных документов, неоговоренные исправления, подчистки, приписки и т.п. в документах, представленных в бумажном виде, неуплата государственной пошлины за совершаемые учетно-регистрационные действия, отсутствие подписи заявителя в соответствующем заявлении, а также неучастие заявителя, когда в силу предписаний закона требуется его личное присутствие.

Основания для приостановления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав гораздо более разнообразны; их возможно классифицировать по следующим группам:

дефекты *правового статуса заявителя* (обращение неуполномоченного или ненадлежащего лица и пр.);

дефекты *объекта права* (неприменимость учетно-регистрационных процедур к конкретным видам объектов, пересечение границ земельных участков с территориальными зонами, границами населенных пунктов и муниципальных образований, а также между собой, отсутствие доступа к земельному участку со стороны участков общего пользования, несоблюдение предельных размеров земельных участков и пр.);

дефекты *формы документации* (непредставление комплектной документации, подписание (удостоверение) документов неправомочными лицами и пр.);

дефекты *содержания документации* (недостоверность указанных сведений, недействительность публичного акта, признанная судом, и пр.);

дефекты *сделки* (ничтожность сделки и пр.);

*противоречия в правах* (возражения относительно местоположения границ земельных участков, их несогласованность, наличие судебных споров о правах и пр.);

*противоречия сведений ЕГРН* (противоречия между заявленными и зарегистрированными правами и пр.);

дефекты *правового режима права* или *объекта права* (право, неподлежащее регистрации, несоблюдение требований к видам разрешенного использования земельных участков и пр.);

дефекты *межведомственного взаимодействия* (отсутствие или непредставление документации или сведений по межведомственным запросам);

дефекты *процедуры* (исполнение учетно-регистрационных действий по ранее поступившим документам и пр.).

Приостановление осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, по общему правилу, производится на срок до

---

<sup>45</sup> См. пункт 3 части 11 статьи 41 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

устранения соответствующих причин, послуживших для него основанием, но в любом случае не более чем на три месяца. Основания отказа в совершении регистрационных действий идентичны основаниям их приостановления и реализуются в случае истечения нормативных сроков соответствующего приостановления.

Кадастровый учет и регистрация прав осуществляется, по общему правилу, экстерриториально в любом подразделении Росреестра в срок, не превышающий 10 рабочих дней с даты приема соответствующего заявления органом регистрации или 12 рабочих дней с даты приема заявления многофункциональным центром, а в случае обособленного проведения кадастрового учета – 5 и 7 рабочих дней, соответственно<sup>46</sup>. Факт постановки земельного участка на кадастровый учет удостоверяется выпиской из ЕГРН.

### ***2.1.3. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства***

На данном этапе приобретения права аренды земельного участка для строительства недвижимого горного имущества недропользователь обращается в орган, уполномоченный на распоряжение соответствующим земельным участком, с заявлением о его предоставлении без проведения торгов. Требования к содержанию такого заявления и комплектности представляемых совместно с ним документов закреплены статьей 39.17 Земельного кодекса РФ.

Сведения, приводимые в заявлении о предоставлении земельного участка без проведения торгов, в целом аналогичны сведениям, указываемым в заявлении юридического лица о предварительном согласовании предоставления земельного участка. В дополнение к таким сведениям надлежит дополнительно указать:

- кадастровый номер испрашиваемого земельного участка;
- реквизиты решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

В течение 10 дней с даты поступления заявления о предоставлении земельного участка уполномоченный орган проверяет формальное соответствие принятого заявления требованиям к его содержанию и комплектность приложенных к нему документов. В случае положительного исхода такой проверки не позднее 30 дней со дня поступления заявления уполномоченный орган, установив отсутствие оснований для отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов, предусмотренных статьей 39.16 Земельного кодекса РФ, осуществляет подготовку проекта договора аренды земельного участка и направляет его заявителю по указанному им адресу или выдает его на руки.

Полученные заявителем проекты договоров должны быть им подписаны и возвращены в уполномоченный орган не позднее 30 (тридцати) дней после их получения заявителем.

Статья 39.8 Земельного кодекса РФ устанавливает особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе закрепляет предельные сроки заключаемых землепользователями договоров аренды. Так в соответствии с подпунктом 10 пункта 8 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ определен максимальный срок, на который может заключаться договор аренды земельного участка, в случае его предоставления для проведения работ, связанных с использованием недрами, не превышающий более чем на два года срок действия лицензии на право

---

<sup>46</sup> См. часть 1 статьи 16 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

пользования недрами. Минимальный срок аренды земельного участка для целей пользования недрами не предусмотрен.

В соответствующих договорах аренды целесообразно использовать формулировку, отражающую цель использования земельного участка, состоящую в «размещении» того или иного объекта, связанного с использованием недрами. Согласно сложившейся практике под термином «размещение объекта капитального строительства» понимается как его строительство, так и последующая эксплуатация завершеного строительством объекта<sup>47</sup>.

Договор аренды земельного участка может быть заключен как на срок менее года, так и на более длительный срок. В последнем случае договор подлежит обязательной государственной регистрации, в то же время, действующее гражданское законодательство предусматривает действительность соответствующего договора для его сторон с момента достижения ими соглашения по существенным условиям договора, а не связывает его заключенность для них с фактом его государственной регистрации, как ранее<sup>48</sup>.

С момента последовательного осуществления изложенных выше этапов оформления прав на земельный участок и заключения договора аренды земельного участка (а в необходимых случаях его государственной регистрации) недропользователь может считаться в установленном порядке приобретшим право на пользование соответствующим земельным участком с целью строительства. Неустранимый риск создания на данном земельном участке самовольной постройки в связи с неотведением земельного участка для целей строительства скважин не возникает.

#### ***2.1.4. Отдельные аспекты приобретения недропользователями земельных участков с целью строительства объектов недвижимого горного имущества***

##### ***(i) Обязательность изменения категории земель земельных участков, приобретаемых для целей строительства объектов недвижимого горного имущества, не являющихся линейными***

Недропользователи зачастую оформляют права на земельные участки для целей строительства нелинейных объектов недвижимого горного имущества, не изменяя соответствующим образом категорию земель. Подобная ситуация часто возникает применительно к землям сельскохозяйственного назначения, например, территориям северного животноводства в составе земель сельскохозяйственного назначения. Мотивировка ненадлежащего в указанных случаях пользования землями сельскохозяйственного назначения недропользователями сводится к тому, что использование таких земель должно производиться для целей получения сельскохозяйственной продукции. Строительство промышленных объектов, не связанных с сельскохозяйственным производством (к каковому относится недвижимое горное имущество), на землях данной категории не допускается.

Необходимость изменения категории земель в указанном случае присутствует и обосновывается системным прочтением действующих и предыдущих редакций положений Земельного кодекса РФ.

Так пункт 2 статьи 79 Земельного кодекса РФ (в оригинальной редакции от 25 октября 2001 года) предусматривал возможность создания промышленных нелинейных объектов на землях рассматриваемой категории в случае их непригодности для ведения сельскохозяйственного производства либо наличия сельскохозяйственных угодий из состава таких земель худшего качества по кадастровой стоимости (более низкой цены).

<sup>47</sup> Именно такую формулировку предлагает к использованию Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утв. Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 г. № 540.

<sup>48</sup> Пункт 3 статьи 433 Гражданского кодекса РФ.

При строительстве отдельных объектов (линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений) допускается их создание на землях указанной категории более высокого качества.

В тоже время из действующей редакции статьи 79 Земельного кодекса РФ рассмотренная выше норма, разрешающая при определенных условиях строительство промышленных объектов (за исключением линейных объектов) на землях сельскохозяйственного назначения была изъята<sup>49</sup>. Таким образом, диспозитивные дозволения на создание нелинейных промышленных объектов на землях сельскохозяйственного назначения были отменены. Иных норм, предусматривающих возможность такого строительства, ни Земельный кодекс РФ, ни иные применимые законы<sup>50</sup> не содержат.

В этой связи, на наш взгляд, использование земель сельскохозяйственного назначения для строительства нелинейных объектов недвижимого горного имущества вне зависимости от сроков, на которые предоставляются земельные участки, должно производиться при условии соответствующего изменения категории отводимых земель (их перевода в земли промышленности). Доводы о том, что в ряде случаев пользование земельным участком будет краткосрочным и в последствии он может быть возвращен в фонд земель сельскохозяйственного назначения (краткосрочный договор аренды, ликвидация скважин, как выполнивших свое назначение, незамедлительно после их строительства и выполнения геологических исследований (ГИС), вызывают к хозяйственной логике, но не отменяют обязанности формального и буквального исполнения требований закона.

С 1 января 2019 года обновленная редакция части 2 статьи 78 Земельного кодекса РФ предусмотрела возможность использования земель и земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения в период строительства линейных сооружений (дорог, линий электропередач, линий связи и трубопроводов) на условиях публичного сервитута без изменения категории земель при условии наличия утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства.

***Отдельные примеры признания правомерности неизменения категории земель при строительстве скважин.*** Существует практика квалификации эксплуатационных скважин в качестве линейных сооружений, строительство которых, в соответствии с пунктом 2 статьи 78 Земельного кодекса РФ, не требует перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории. Однако соответствующая судебная практика единична (Постановление ФАС Поволжского округа от 14.05.2009 г. по делу № А12-14929/2008), а обоснованность выводов суда о квалификации скважины как линейного сооружения представляется искусственно притянутой (совокупность объектов (скважина, линия электропередач, нефтепровод) в отсутствие их единого функционала была признана сложной вещью, отвечающей критерию линейности). Системное появления аналогичных судебных актов не прослеживается.

(ii) Приобретения прав на земельные участки с целью размещения мобильных (инвентарных) зданий

---

<sup>49</sup> Статья 16 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

<sup>50</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Многие объекты обустройства месторождений имеют блочно-модульное, сборно-разборное, контейнерное и тому подобное исполнение; не будучи прочно связанными с землей, они могут быть перемещены и неоднократно использованы. Размещение подобных объектов осуществляется на земельных участках, права на которые приобретаются недропользователями в порядке, аналогичном тому, что реализуется в отношении предстоящего создания объектов недвижимого горного имущества.

Следует также отметить, что некоторые применяемые при оформлении землеотводов подзаконные акты игнорируют существование МИЗиС, говоря лишь об объектах капитального строительства. Так, например, *Классификатор видов разрешенного использования земельных участков*, утв. приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 г. № 540, оперирует сугубо градостроительными понятиями «здания», «сооружения», «объекты капитального строительства», в том числе использует их в описании профильного вида разрешенного использования земельных участков 6.1 «недропользование». В реальной практике оформления земельных отношений указанные обстоятельства препятствий в приобретении земельных участков для размещения МИЗиС не создают, поскольку акты преваляющей юридической силы – Земельный кодекс РФ, Закон о недрах, определяя порядок землеотвода для целей недропользования, не ограничивают предоставление земельных участков случаями размещения объектов капитального строительства.

### (iii) Критика нормативного порядка приобретения прав на земельные участки

Нормы главы V.1 Земельного кодекса РФ, введенные Законом № 171 и определяющие в настоящее время порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, значительно увеличили объем Земельного кодекса РФ, в то же время подчинив его формуле «*читать много, применять легко*». При этом выраженный казуальный характер действующих, административных по своему характеру норм представляется благом в силу того, что данные нормы согласованы и избавлены от имевшихся ранее обилия внутренних противоречий и взаимной конкуренции.

Тем не менее отдельными правоведами, представителями бизнес-сообщества, менеджерами высшего звена, связанными с разрешениями земельных вопросов, высказывается мнение о неоправданной сложности существующего порядка землеотвода и избыточности некоторых реализуемых при нем процедур. Считаем необходимым отметить, что развитость общественных отношений по использованию и охране земель, многоаспектность возникающего при пользовании землями режима (имущественного, фискального и пр.) объективно требуют при приобретении прав на земельные участки выполнения множества действий, как натуральных (реализуемых при межевании земельных участков), так и согласительных (проводимых с различными государственными органами и органами местного самоуправления, в отдельных случаях с общественностью), а также учетно-регистрационных (совершаемых при кадастровом учете и регистрации прав). Сложность соответствующих процедур характерна для любых развитых экономик и правопорядков и, более того, характерна для исторических эпох, когда земельные отношения были существенно примитивней. Данный тезис возможно проиллюстрировать на примере процедуры землеотвода, реализуемого в Российском государстве в XVII в., в основных своих этапах повторяющего современный порядок приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

Передача государевых земель дворянам, служилым людям и ясачным крестьянам включала следующие последовательно реализуемые этапы:

- направление челобитной государю через Поместный приказ (аналог заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка);
- удовлетворение челобитной (аналог принятия решения о предварительном предоставлении земельного участка);
- сыск и мера через местного воеводу с подготовкой по их результатам межевого описания, отражающим принадлежность, хозяйственное состояние и размеры земель (аналог кадастровых работ);
- дача приговора государем (аналог решения о предоставлении земельного участка);
- отказ по сыску (предоставление земель на местах под присмотром воеводы);
- выдача жалованной или послушной грамоты (аналог выдачи правоудостоверяющего документа - выписки из ЕГРН).

## **2.2. Особенности приобретения прав на земельный участок, расположенный на землях лесного фонда, с целью строительства объектов недвижимого горного имущества**

### ***2.2.1. Общие вопросы предоставления лесного участка для строительства объектов недвижимого горного имущества***

Многие месторождения углеводородов, содержащие значительные запасы нефти и газа, месторождения иных полезных ископаемых, для изучения и разработки которых используются объекты недвижимого горного имущества, залегают на участках недр, расположенных под землями лесного фонда. Существенное количество всех построенных скважин и объектов обустройства месторождений в Российской Федерации создано на лесных землях.

Действующее лесное законодательство Российской Федерации устанавливает правила приобретения прав на земельные участки, расположенные на землях лесного фонда<sup>51</sup>, отличные от общих правил, предусмотренных Земельным кодексом РФ. Представляется, что порядок приобретения прав на земли лесного фонда с точки зрения объема организационных действий проще приобретения аналогичных прав на земли большинства других категорий. В то же время использование лесных земель для целей строительства объектов недвижимого горного имущества связано с рядом дополнительных ограничений. Особенности приобретения лесных земель в пользование с целью строительства таких объектов обусловлены тем, что лес рассматривается в качестве особого природного ресурса, нуждающегося в дополнительной правовой и фактической охране.

В соответствии с принципом обеспечения охраны и защиты лесов их использование осуществляется в соответствии с разрешенными видами лесопользования, а предоставление лесных участков для целей строительства объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (лесных дорог и т. п.), ограничивается. В то же время статьи 21 и 25 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – «*Лесной кодекс РФ*») разрешают предоставление лесных участков для строительства и эксплуатации линейных объектов, осуществления работ по геологическому изучению недр, разведки и разработки полезных ископаемых, включая строительство объектов, необходимых для ведения соответствующей деятельности.

---

<sup>51</sup> В соответствии со статьей 8 Лесного кодекса РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Использование лесных участков для указанных выше целей, связанных с размещением объектов недвижимого горного имущества, разрешается исключительно на праве аренды или посредством установления сервитута<sup>52</sup>.

Следует также отметить, что регулирование использования лесных земель в части строительства объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, имеет тенденцию к ограничению их возможных видов. Так, в соответствии с действовавшей до 31 декабря 2010 года редакцией статьи 21 Лесного кодекса РФ подобные объекты не были прямо поименованы, а отнесение сооружений к категории объектов, разрешенных к строительству на землях лесного фонда, производилось исходя из выполняемого ими функционала в соответствующей предметной области (осуществление работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых и т. д.). С 31 декабря 2010 года вступила в силу редакция статьи 21 Лесного кодекса РФ, предусматривающая утверждение Правительством Российской Федерации специального перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры. Редакцией указанной статьи, действующей с 28 июня 2011 года, утверждение такого перечня предусмотрено для защитных лесов, эксплуатационных и резервных лесов<sup>53</sup>. Данный перечень утвержден Распоряжением Правительства РФ от 27.05.2013 г. № 849-р, и содержит широкую номенклатуру промысловых и транспортных инфраструктурных объектов недропользователей. Состоявшаяся казуализация соответствующих норм представляется неоправданной в силу того, что не привела к формированию исчерпывающего перечня необходимых для обустройства месторождений объектов, а стать она таковой – ей не будет учитываться возникновение новых видов соответствующих объектов. Так, например, активное развитие решений по утилизации попутного нефтяного газа предопределило застройку объектов, обеспечивающих переработку такого газа в пищевой протеин и иное сырье. Однако соответствующий объектов тяжело соотнести с каким-либо из поименованных в рассматриваемом распоряжении, а значит его застройка не будет разрешена на землях лесного фонда.

Нормы Лесного кодекса РФ, регламентирующие порядок предоставления земельных участков из состава земель лесного фонда в аренду, носят специальный характер и имеют приоритет в применении над положениями Земельного кодекса РФ<sup>54</sup>. До вступления в силу Закона № 171 предоставление лесных участков осуществлялось исключительно в соответствии с положениями Лесного кодекса РФ и иными актами лесного законодательства. Теперь же в соответствии с нормами статьи 39.1 Земельного кодекса РФ, его положения подлежат субсидиарному применению, что осложняет взаимное соотнесение предметов регулирования норм лесного и земельного кодексов и установление норм, подлежащих применению.

В соответствии со статьей 8 Лесного кодекса РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Оформление прав на лесные участки и использование таких участков недропользователями осуществляется с учетом следующих существенных обстоятельств:

- Предоставление лесных участков, за исключением случаев проектирования лесных участков в целях размещения линейных объектов, предваряет их проектирование, в ходе которого определяются площадь лесных участков, подготавливается описание местоположения их границ, целевое назначение и

<sup>52</sup> Статья 43 Лесного кодекса РФ.

<sup>53</sup> См. статью 1 Федерального закона от 14 июня 2011 года № 137-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации...».

<sup>54</sup> Часть 3 статьи 71 Лесного кодекса РФ.

вид разрешенного использования, определяются иные количественные и качественные характеристики лесных участков<sup>55</sup>;

- Образование лесных участков в целях размещения линейных объектов осуществляется на основании утвержденного проекта межевания территории (п. 2.1 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ)<sup>56</sup>;
- На практике использование лесных участков сопряжено с рубкой древесины, остающейся в собственности государства, и довольно сложным механизмом ее учета и реализации. В этой связи недропользователи, как правило, приобретают лесные участки с оформлением как профильного вида использования лесов - для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, так и дополнительного – заготовки древесины, предполагающего оплату в составе арендной платы изымаемых лесных ресурсов и переход права на древесину к недропользователю, арендующему лесной участок;
- Принятие решений о предоставлении лесных участков в аренду, а также заключение договоров аренды лесных участков производится уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>57</sup>;
- Заключение договоров аренды с недропользователями, реализующими профильную деятельность или размещающими линейные объекты, производится без проведения аукциона<sup>58</sup>;
- Договоры аренды лесных участков заключаются недропользователем на срок до сорока девяти лет (минимальный срок договора аренды нормативно не установлен)<sup>59</sup>, подлежат обязательной государственной регистрации (в случае их заключения на срок не менее года)<sup>60</sup>;
- Недропользователи обязаны разработать и осуществлять деятельность на лесных участках в соответствии с проектом освоения лесов, прошедшим государственную экспертизу и содержащим сведения о видах и объемах использования лесов, мероприятиях по охране и защите леса и другую информацию<sup>61</sup>;
- Недропользователи обязаны выполнять работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах соответствующего субъекта Российской Федерации на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений. Указанные мероприятия подлежат выполнению в срок не позднее одного года с даты рубки лесных насаждений и реализуются в соответствии с проектом лесоразведения или лесовосстановления<sup>62</sup>. Порядок лесовосстановления и лесоразведения недропользователями, реализующими геологическое изучение недр, разработку

<sup>55</sup> См.: пункт 1 статьи 11.3 Земельного кодекса РФ, часть 2 статьи 70.1 Лесного кодекса РФ.

<sup>56</sup> При этом проектирование лесных участков осуществляется в соответствующих проектах межевания территории: согласно пункта 4 части 5 статьи 43 Градостроительного кодекса РФ в указанные проекты подлежат включению сведения о целевом назначении лесов, видах разрешенного использования лесных участков, их количественных и качественных характеристиках.

<sup>57</sup> Часть 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ.

<sup>58</sup> Часть 3 статьи 73.1 Лесного кодекса РФ.

<sup>59</sup> Часть 3 статьи 72 Лесного кодекса РФ.

<sup>60</sup> Пункт 2 статьи 26 Земельного кодекса РФ.

<sup>61</sup> См. статью 88 Лесного кодекса РФ.

<sup>62</sup> См. статью 63.1 Лесного кодекса РФ.

полезных ископаемых, а также размещающими линейные объекты на землях лесного фонда, детализируется Правительством РФ. Соответствующий нормативный правовой акт утвержден Постановлением Правительства РФ от 07.05.2019 г. № 566. Требования к составу проектов лесовосстановления и лесоразведения и порядку их разработки в порядке, предусмотренном статьями 89.1 и 89.2 Лесного кодекса РФ, установлены правилами, утв. Приказом Минприроды России от 25.03.2019 № 188<sup>63</sup>.

- Недропользователи обязаны представлять лесные декларации, а в отдельных случаях отчетные формы в Единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней.

### 2.2.2. Проектирование лесных участков

Вплоть до июля 2017 года федеральное законодательство не устанавливало единых требований к составу и содержанию проектной документации лесных участков, а также не закрепляло порядок ее подготовки. В этой связи, регламентация соответствующих действий и форм документов осуществлялась органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Подобное положение вещей предопределяло значительное региональное многообразие нормативных порядков образования лесных участков.

В настоящее время соответствующие вопросы урегулированы статьей 70.1 Лесного кодекса РФ и принятыми в развитие ее положений *Требованиями к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядку ее подготовки*, утв. Приказом Минприроды России от 03.02.2017 г. № 54. Принципиальные положения указанных норм состоят в следующем:

- Местоположение, границы и площадь лесного участка определяются с учетом границ и площадей территориальных единиц проектирования лесных участков (лесных кварталов и / или лесотаксационных выделов и их частей);
- Подготовка проектной документации лесного участка может быть обеспечена заинтересованным лицом;
- Проектная документация лесного участка подготавливается по рекомендованному образцу<sup>64</sup> в виде единого документа, имеющего текстовую и графическую части. Помимо пространственных характеристик проектируемого лесного участка, а также режима его использования как земельного ресурса, в соответствующей проектной документации приводятся его таксационные показатели, виды и объемы использования расположенных на соответствующем участке лесных ресурсов;
- Проектная документация лесного участка утверждается решением органа, уполномоченного на предоставление лесного участка в пользование;
- Срок действия решения об утверждении проектной документации лесного участка составляет два года, в течение которого в отношении индивидуализированного в проектной документации участка может быть принято решение о его предоставлении и заключен соответствующий договор аренды<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> См. *Правила лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений*, утв. Приказом Минприроды России от 25.03.2019 г. № 188.

<sup>64</sup> См. пункт 3 *Требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки*, утв. Приказом Минприроды России от 03.02.2017 г. № 54.

<sup>65</sup> См. часть 8 статьи 70.1 Лесного кодекса РФ.

### **2.2.3. Состав проекта освоения лесов, порядок его разработки и экспертизы**

Нормативную основу подготовки соответствующего документа формирует *Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки*, утв. Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 29 февраля 2012 года № 69 (далее – *«Порядок разработки»*).

Данный акт устанавливает требования к структуре проекта освоения лесов, информационной полноте представляемых в его составе текстовых, табличных и графических (в том числе картографических) материалов. Недропользователям также следует иметь в виду, что разделы проекта освоения лесов, не относящиеся к разрешенному виду пользования лесов, определяемому согласно договору аренды лесного земельного участка, не разрабатываются.

В статье 89 Лесного кодекса РФ указано, что разработанный проект освоения лесов нуждается в экспертизе уполномоченным органом<sup>66</sup>, которая проводится в соответствии с *Порядком государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов*, утв. Приказом Минприроды России от 26 сентября 2016 года № 496. Целью соответствующей экспертизы является оценка проекта освоения лесов лесохозяйственному регламенту лесничества, лесному плану субъекта Российской Федерации и действующему законодательству. Срок проведения экспертизы не должен превышать тридцати дней и может быть продлен не более чем на десять дней. Результаты экспертизы оформляются заключением положительного либо отрицательного характера, в последнем случае в нем указывается на конкретные положения проекта освоения лесов, противоречащие законодательству Российской Федерации и / или положения, не соответствующие целям и видам освоения лесов, договору аренды лесного участка, лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка, лесному плану субъекта Российской Федерации.

Осуществление использования лесов в отсутствие положительного заключения экспертизы не соответствует закону, влечет наступление административной и иной ответственности недропользователей, а также применение уполномоченными органами в необходимых случаях оперативных мер принудительного прекращения противоправного поведения.

## **2.3. Особенности приобретения прав на земельный участок для целей проведения инженерных изысканий или геологического изучения недр**

### **2.3.1. Разрешительный порядок использования земельных участков по Земельному кодексу РФ**

Вновь введенная Законом № 171 глава V.6 Земельного кодекса РФ значительно либерализовала порядок приобретения прав на земельные участки лицами, осуществляющими инженерные изыскания под капитальное строительство, а также ведущими геологическое изучение недр. В соответствии с подпунктами 1 и 4 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ, недропользователь, проводящий изыскания для предстоящего строительства или осуществляющий геологическое изучение недр, вправе использовать земли или земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков или установления сервитута. Использование соответствующих земель или земельного участка в таком случае осуществляется на основании разрешения уполномоченного органа, в котором указываются кадастровый номер соответствующего земельного участка (*при его*

---

<sup>66</sup> По общему правилу экспертиза проводится уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Подробнее см. части 2 и 3 статьи 89 Лесного кодекса Российской Федерации.

использовании во всей площади) или координат точек, определяющих границу соответствующей территории<sup>67</sup>.

В случае разрешительного использования земельных участков землепользователь вправе размещать на землях и земельных участках ряд объектов, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации<sup>68</sup>. Указанные объекты, не должны требовать разрешения на строительство для своего размещения.

Порядок выдачи разрешений на соответствующее использование земель и/или земельных участков согласно пункту 1 статьи 39.34 Земельного кодекса РФ устанавливается постановлением Правительства РФ<sup>69</sup>. Положениями указанной же статьи установлены предельные сроки действия таких разрешений, которые не могут превышать одного года.

Разрешительное пользование земельными участками в порядке главы V.6 Земельного кодекса РФ не является препятствием для их предоставления гражданам и юридическим лицам. В таких случаях действие разрешения на использование земель или земельного участка прекращается со дня предоставления им земельного участка<sup>70</sup>. С учетом этого факта недропользователю, намеревающемуся размещать на земельных участках допустимые для такого разрешительного титула объекты, следует задуматься о более защищенном титуле на участки, во избежание фактического отчуждения в пользу последующего землепользователя объектов, перенос которых затруднителен или дорог (технологических проездов, ограждений, сооружения водоотведения и пр.).

### **2.3.2. Разрешительный порядок использования лесных участков**

В случае ведения изыскательских работ и геологического изучения недр на землях лесного фонда, упрощенный порядок использования земель согласно главе V.6 Земельного кодекса РФ, не может быть применен. Положения Лесного кодекса РФ обладают преваляющей юридической силой по отношению к нормам Земельного кодекса РФ. В свою очередь Лесной кодекс РФ (статья 43) предусматривает схожий правой институт разрешительного использования лесных участков без их формирования лишь для выполнения работ по геологическому изучению недр и разработки полезных ископаемых без предоставления лесных участков, при условии что выполнение таких работ осуществляется без рубки лесных насаждений и создания объектов капитального строительства. Порядок соответствующего использования лесов регулируется в настоящее время Приказом Рослесхоза от 27.12.2010 г. № 515.

### **2.3.3. Упрощенный порядок предоставления лесных участков (без кадастрового учета объекта правоотношений)**

Статьей 4.2 Федерального закона от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (далее – «**Закон о введении ЛК РФ**») предусмотрен специальный случай предоставления лесных участков для целей геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых, а также размещения линейных объектов. В целом он повторяет общий порядок пользования

<sup>67</sup> См. пункты 2 и 3 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ.

<sup>68</sup> См. Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 г. № 1300.

<sup>69</sup> См. Правила выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утв. Постановлением Правительства РФ от 27.11.2014 г. № 1244.

<sup>70</sup> См. пункт 2 статьи 39.34 Земельного кодекса РФ.

лесными участками с оформлением договора аренды, последующими обязанностями арендатора по подготовке проекта освоения лесов, сдаче отчетности об их использовании.

Указанный упрощенный порядок позволяет оформлять юридическим лицам аренду частей лесных участков без их государственного кадастрового учета, однако предусматривает ее максимальный срок до одного года.

Полномочия арендатора по соответствующему договору ограничены в силу положений статьи 5 Закона о введении ЛК РФ и не позволяют ему сдавать лесной участок в субаренду, осуществлять его перенаём (замену арендатора в договоре), а также предусматривают некоторые иные ограничения<sup>71</sup>.

#### **2.4. Приобретение права ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитуты)**

С принятием Закона № 171 была значительным образом изменена классическая концепция частного сервитута, закрепленная в положениях Гражданского кодекса РФ и Земельного кодекса РФ. К уже имеющемуся основанию для установления сервитута – потребности в доступе к иному земельному участку или территории через смежный с ними земельный участок, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, добавилось предоставление сервитута для специальных целей, в ходе достижения которых безотносительно других земельных участков, будет использован собственно обременяемый сервитутом земельный участок для целей размещения (строительства и эксплуатации) на земельном участке линейных объектов, проведения изыскательских работ, ведения работ, связанных с использованием недр. Таким образом, в настоящее время требовать установления сервитута в отношении смежного земельного участка или иного объекта недвижимости<sup>72</sup> может не только обладатель вещного права на объект недвижимости<sup>73</sup>, для целей пользования которым испрашивается сервитут, но и лицо, только намеревающееся создать подобный объект (в случае если он является линейным)<sup>74</sup>, либо даже лицо, которое не будет создавать недвижимые объекты вовсе<sup>75</sup>.

Некоторые новеллы в сфере сервитута, установленные Законом № 171, представляют собой «эдакого правового уродца», порождающего противоречия на уровне теоретических основ права.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.24 Земельного кодекса РФ в случае, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в аренду на срок более чем один год, соглашение об установлении сервитута заключают арендатор земельного участка. При этом по общему правилу согласия уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 39.25 Земельного кодекса

<sup>71</sup> В частности: передачу арендных прав в залог, их внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ, паевого взноса в производственный кооператив. Следует также отметить, что реализация подобных прав крайне осложнена специальными требованиями к арендаторам (в случае обращения взыскания на предмет залога) и по другим хозяйственным соображениям.

<sup>72</sup> См. пункт 1 статьи 274 и статью 277 Гражданского кодекса РФ.

<sup>73</sup> Собственник, землепользователь (обладатель права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком) или землевладелец (обладатель права пожизненного наследуемого владения земельным участком).

<sup>74</sup> См. пункт 1 статьи 274 Гражданского кодекса РФ.

<sup>75</sup> См. пункт 1 статьи 39.23 Земельного кодекса РФ. Такими лицами могут быть, например, недропользователи, проводящие сейсморазведочные работы или осуществляющие инженерные изыскания, по результатам которых не будет принято решение о проектировании и строительстве объекта капитального строительства.

РФ, соглашение об установлении сервитута может быть заключено на срок до трех лет в отношении части земельного участка без проведения кадастровых работ и кадастрового учета такой части земельного участка<sup>76</sup> и государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута.

Таким образом, предусмотренный новой главой V.3 Земельного кодекса РФ институт земельного сервитута, по нашему мнению, не имеет ничего общего с сервитутом, предусмотренным статьями 216, 274 Гражданского кодекса РФ, а представляет собой гибридную правовую конструкцию – особую разновидность обязательственных отношений, прямо предусмотренных законом (в случае установления такого сервитута сроком до 3-х лет и в отношении части земельного участка), которая, в случае государственной регистрации сервитута, становится вещным правом (обременением).

При получении права на земельный участок для целей строительства часто оказывается, что пути подхода и подъезда к участку пролегают через участки смежных землепользователей (смежные участки). В ряде случаев участок недропользователя оказывается целиком окруженным другим земельным участком, из которого он был в свое время выделен. В этом случае для целей подъезда к участку строительства недропользователем – собственником застраиваемого земельного участка может и должно быть получено право ограниченного пользования смежным участком или участками. Арендатор земельного участка, планирующий его застройку нелинейными объектами недвижимого горного имущества, требовать установления сервитута в отношении соседнего земельного участка не вправе, а может лишь инициировать установление сервитута через арендодателя, при наличии соответствующей договоренности с последним. Подобный вывод следует из буквального прочтения положений статьи 274 Гражданского кодекса РФ и подтверждается судебной арбитражной практикой высшей инстанции (см. Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 308-ЭС14-7676).

Зачастую ограниченное пользование смежными участками (особенно в тех случаях, когда не производится их хозяйственное освоение и они находятся в государственной или муниципальной собственности, либо относятся к землям, государственная собственность на которые не разграничена) не оформляется, а их собственником или распорядителем не заявляются претензии и требования в связи с их использованием недропользователем.

Полагаем, что независимо от указанного выше обстоятельства сервитуты должны быть оформлены недропользователями для целей минимизации рисков:

- приостановления и последующего отказа в постановке образуемого с целью строительства земельного участка на кадастровый учет, в случае если у государственного регистратора отсутствует информация об установлении сервитута с целью доступа к такому земельному участку, лишенному доступа со стороны земельных участков общего пользования<sup>77</sup>;
- привлечения недропользователей к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка<sup>78</sup>;

<sup>76</sup> В этом случае, согласно пункта 4 статьи 39.25 Земельного кодекса РФ, граница действия сервитута определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории.

<sup>77</sup> См. пункт 26 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>78</sup> Статья 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

- предъявления смежными землепользователями имущественных требований к недропользователю в связи с использованием их участков;
- воспрепятствования смежными землепользователями в пользовании их земельными участками до надлежащего оформления отношений или обязанности их предоставить земельные участки в ограниченное пользование по суду.

Получение недропользователем права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) осуществляется в следующем порядке:

#### ***2.4.1. Обращение недропользователя в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении сервитута (факультативный этап)***

Данный этап реализуется только в том случае, если смежным землепользователем являются Российская Федерация, ее субъекты или муниципальные образования. Заключение договора о сервитуте предваряет обращение недропользователя в уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о предоставлении сервитута с приложением схемы границ сервитута на кадастровом плане территории (в случае если сервитут предполагается установить в отношении всего земельного участка приложение схемы границ не требуется)<sup>79</sup>.

По результатам рассмотрения заявления распорядитель земель в срок в течение 30 дней обязан:

- направить заявителю уведомление о возможности заключения соглашения об установлении сервитута в предложенных заявителем границах;
- направить заявителю предложение о заключении соглашения об установлении сервитута в иных границах с приложением схемы границ такого сервитута на кадастровом плане территории;
- направить заявителю подписанные уполномоченным органом экземпляры проекта соглашения об установлении сервитута в случае если сервитутом будет обременен весь земельный участок, либо сторонами такого соглашения в порядке пункта 4 статьи 39.25 Земельного кодекса РФ будет установлен сервитут, распространяющийся на часть земельного участка и на срок менее трех лет, не подлежащий государственной регистрации;
- принять мотивированное решение об отказе в установлении сервитута и направить его заявителю.

Когда сервитут обременяет всю площадь сформированного и прошедшего кадастровый учет земельного участка или в силу прямого указания закона допускается установление сервитута на часть земельного участка без ее индивидуализации посредством проведения кадастровых работ, возможно сразу приступить к согласованию условий соответствующего договора. В других случаях заключение договора будут предварять кадастровые работы и кадастровый учет необходимой части земельного участка.

Основания для принятия решения об отказе в установлении сервитута поименованы исчерпывающим образом в статье 39.26 Земельного кодекса РФ. Ими являются:

- направление заявления об установлении сервитута органу, неуполномоченному принимать соответствующее решение;

---

<sup>79</sup> См. пункт 1 статьи 39.26 Земельного кодекса РФ.

- использование земельного участка на условиях сервитута не допускается в соответствии с федеральными законами<sup>80</sup>;
- установление сервитута приведет к невозможности использования земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием или к существенным затруднениям в использовании земельного участка.

#### **2.4.2. Формирование и кадастровый учет части земельного участка, в отношении которой устанавливается сервитут (факультативный этап)**

Во многих случаях стороны договора о предоставлении сервитута заинтересованы в установлении режима сервитута в отношении части земельного участка (смежный землепользователь заинтересован в том, чтобы его земельный участок был в минимальной степени использован недропользователем, поскольку при таком использовании могут ухудшаться его качественные характеристики – падать плодородие земель и т. п.; недропользователь – в минимальной компенсации в пользу смежного землепользователя, основой для исчисления которой является площадь, представляемая в сервитут). Закон допускает установление режима сервитута в отношении части земельного участка<sup>81</sup>, однако в этом случае необходимо осуществить ряд в организационном плане хлопотных мероприятий.

Часть земельного участка является самостоятельным объектом земельных отношений<sup>82</sup> и любая деятельность по установлению в ее отношении правового режима, особого по отношению ко всему земельному участку, может и должна быть осуществлена, по общему правилу, только при условии проведения кадастрового учета соответствующей части земельного участка.

Кадастровый учет части земельного участка осуществляется после проведения кадастровых работ, включающих подготовку межевого плана части земельного участка, которую планируется обременить сервитутом, подачи заявления на проведение кадастрового учета с комплектом необходимых документов. При этом заявителем, испрашивающим проведение кадастрового учета, может выступать как сам смежный землепользователь, так и недропользователь<sup>83</sup>, как лицо, в пользу которого устанавливается сервитут.

Проведение кадастрового учета части земельного участка подтверждается получаемой выпиской из Единого государственного реестра недвижимости<sup>84</sup>.

#### **2.4.3. Заключение договора о предоставлении сервитута**

На данном этапе недропользователем и смежным землепользователем заключается договор о предоставлении сервитута, который должен содержать в себе следующие согласованные сторонами условия: указание на конкретный земельный участок или его часть, предоставляемую в пользование, и вид ограниченного пользования участком (в совокупности определяющие предмет договора).

<sup>80</sup> Например, в случае когда сервитут испрашивается для обеспечения доступа к земельному участку лицу, являющемуся его арендатором, в отсутствие каких-либо объектов недвижимости на таком земельном участке, находящихся в собственности арендатора участка.

<sup>81</sup> Часть 4 статьи 44 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>82</sup> Статья 6 Земельного кодекса РФ.

<sup>83</sup> Пункт 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>84</sup> Часть 1 статьи 28 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Стороны вправе не предусматривать срок действия договора (бессрочный сервитут), либо установить его согласно общему порядку определения сроков ссылками на календарные даты, временные периоды или события (например, завершение строительства скважины или объекта обустройства месторождения).

Собственник земельного участка, обременяемого сервитутом, по общему правилу, вправе потребовать согласовать в договоре соразмерную плату, получаемую им от лица, испрашивающего сервитут<sup>85</sup>.

#### ***2.4.4. Регистрация сервитута в Едином государственном реестре недвижимости***

По общему правилу в соответствии с пунктом 3 статьи 274 Гражданского кодекса РФ и пунктом 17 статьи 23 Земельного кодекса РФ срочный и бессрочный сервитуты подлежат государственной регистрации.

Для регистрации сервитута, возникшего на основании договора, заявителем (смежным землепользователем или недропользователем) в регистрирующий орган должен быть представлен соответствующий договор.

С момента государственной регистрации сервитута право ограниченного пользования земельным участком вступает в силу, а недропользователь получает соответствующее право пользования земельным участком или его частью<sup>86</sup>.

#### ***2.4.5. Определение соразмерной платы за пользование земельным участком***

В соответствии с пунктом 5 статьи 274 Гражданского кодекса РФ собственник земельного участка, обремененного сервитутом, вправе по общему правилу требовать от лиц, в пользу которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Согласно пункту 2 статьи 39.25 Земельного кодекса РФ плата за обременение сервитутом участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется в порядке, установленном:

- Правительством РФ - для земельных участков, находящихся в федеральной собственности;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации - для земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- органами местного самоуправления – для участков, находящихся в муниципальной собственности.

В отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, Постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 г. № 1461 утверждены *Правила определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности*, согласно которым размер платы по соглашению об установлении сервитута, по общему правилу, определяется как определенный процент от кадастровой стоимости земельного участка, подлежащий уплате за каждый год срока действия сервитута.

Что касается земельных участков, находящихся в частной собственности, то в их отношении применимы правила статьи 57 Земельного кодекса РФ, предусматривающие возмещение в полном объеме убытков, причиненных собственникам в связи с

<sup>85</sup> Пункт 5 статьи 274 Гражданского кодекса РФ и пункт 12 статьи 23 Земельного кодекса РФ.

<sup>86</sup> Пункт 2 статьи 8.1 Гражданского кодекса РФ.

ограничением их прав в отношении земельных участков. В соответствии с пунктом 5 указанной статьи, Правительство Российской Федерации утвердило соответствующие правила возмещения убытков (далее – «**Правила компенсации убытков**»)<sup>87</sup>. При этом данные правила предусматривают два конкурирующих порядка определения размера компенсируемых убытков, а именно: установление их размера по соглашению сторон (собственника и лица, в пользу которого устанавливается сервитут), а также расчет таких убытков в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Министерством экономического развития РФ. Системное толкование норм пункта 3 статьи 274 Гражданского кодекса РФ подводит к тому, что условия сервитута (в том числе вопрос соразмерной платы за его установление) подлежат установлению в первую очередь по соглашению сторон (собственника и лица, испрашивающего сервитут), и только при невозможности консенсуса сторон - устанавливаются судом.

Соответствующие методические рекомендации были утверждены Приказом Минэкономразвития России от 14.01.2016 г. № 10. Из содержания указанных рекомендаций следует, что они не носят нормативный характер, а являются методическим документом. В этой связи, полагаем, что в случае разногласий относительно размера компенсируемых убытков размер соразмерной платы за пользование земельным участком может быть определен на основании материалов оценки, произведенной в соответствии с правилами Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «*Об оценочной деятельности в Российской Федерации*».

#### **2.4.6. Разрешение спора об установлении и / или условиях сервитута судом**

В случае недостижения соглашения об установлении и / или условиях сервитута возникший спор, в соответствии с пунктом 3 статьи 274 Гражданского кодекса РФ, подлежит разрешению в суде по иску лица, требующего установления сервитута.

В предмет доказывания в рамках судебного разбирательства по установлению сервитута входят:

- наличие (отсутствие) у истца права собственности или иного вещного права на земельный участок, для пользования которым истец просит установить частный сервитут;
- наличие (отсутствие) у ответчика права собственности или иного законного права владения земельным участком, в отношении которого истец требует установить сервитут;
- невозможность / затруднительность использования земельного участка истца без использования другого (соседнего) земельного участка.

Кроме того, при производстве по соответствующему делу суд обязан установить обстоятельства, подтверждающие соблюдение досудебного порядка урегулирования спора (направление оферты на заключение соглашения о сервитуте и т. п.), а также разрешить вопрос об условиях устанавливаемого сервитута (пространственные характеристики обременяемого сервитутом земельного участка или его части, режим его использования и величину предоставляемой соразмерной платы).

---

<sup>87</sup> См.: *Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц*, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 года № 262.

При разрешении судом спора в пользу установления сервитута право ограниченного пользования чужим земельным участком подлежит обязательной регистрации в порядке, предусмотренном Законом о регистрации недвижимости. При этом для проведения регистрационных процедур следует представить либо соглашение о сервитуте (которое стороны заключили на основании судебного решения), либо непосредственно судебный акт, устанавливающий сервитут и определяющий его условия<sup>88</sup>. Наличие у лица, изыскивающего сервитут, того или иного документа предопределяется изначально заявленным предметом иска (о понуждении к заключению соглашения о сервитуте или об установлении сервитута и определении его условий).

### **2.5. Риски, возникающие у недропользователя в связи с ненадлежащим оформлением земельных отношений для строительства объектов недвижимого горного имущества**

Неоформление в установленном порядке земельных отношений применительно к участкам, на которых велось строительство, а также используемым в процессе строительства смежным земельным участкам приводит к возникновению у пользователей недр следующих существенных рисков<sup>89</sup>:

- признания объекта недвижимого горного имущества самовольной постройкой и невозможности приобретения прав на нее;
- привлечения недропользователя к административной ответственности.

#### ***2.5.1. Риск невозможности приобретения права на объект недвижимого горного имущества в связи с его самовольным строительством***

В соответствии со статьей 222 Гражданского кодекса РФ самовольной постройкой признается сооружение, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами.

Право собственности на самовольную постройку может быть признано за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка<sup>90</sup>. При этом прежняя редакция норм Гражданского кодекса РФ, действовавшая до 1 сентября 2006 года, предусматривала возможность приобретения прав на самовольную постройку лицом, ее создавшим, если впоследствии ему будет предоставлено право на земельный участок под возведенную постройку.

Таким образом, законодатель целенаправленно исключил возможность последующего (после момента начала строительства) оформления земельных отношений на самовольную постройку и, кроме того, не предусмотрел возможность приобретения права на самовольную постройку арендатором земельного участка.

<sup>88</sup> Статьи 8 и 9 Гражданского кодекса РФ, указывают в качестве одного из оснований для возникновения гражданских прав и обязанностей соответствующие судебные решения, а также содержат специальную оговорку о том, что права на имущество, подлежащее государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него.

<sup>89</sup> Номенклатура всех возникающих в таких случаях рисков значительно шире представленной. В настоящем параграфе будут рассмотрены риски, являющиеся наиболее существенными в силу высоких финансовых потерь пользователей недр в случае их реализации (риск самовольного строительства) или исходя из высокой степени их реализуемости (привлечение к ответственности за совершение административных проступков).

<sup>90</sup> Пункт 3 статьи 222 Гражданского кодекса РФ.

С учетом императивного характера норм, регламентирующих приобретение права на самовольные постройки, риск невозможности получения прав на самовольно построенные скважины и объекты обустройства является неустранимым.

### **2.5.2. Риск привлечения к административной ответственности**

Рассматриваемый риск привлечения к административной ответственности по своим негативным последствиям не столь существенен, как риск невозможности приобретения прав на самовольно построенный объект недвижимого горного имущества. Однако вероятность его реализации наиболее высока.

Необходимо также отметить, что противоправное действие недропользователя, осуществляющего строительство на неотведенном для этого в установленном порядке земельном участке, может быть квалифицировано по следующим составам административных правонарушений:

- «использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю», наказываемое в соответствии со статьей 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административным штрафом в отношении юридических лиц в размере от 2 до 3 процентов кадастровой стоимости самовольно занятого земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей;
- «самовольное занятие лесного участка», наказываемое в соответствии со статьей 7.9 КоАП РФ административным штрафом в отношении юридических лиц в размере от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей (применимо в случае использования лесного земельного участка без оформления на него титула аренды либо в отсутствие или вне соответствия с проектом освоения лесов).

## **III. Градостроительное регулирование строительства объектов недвижимого горного имущества**

Из содержания статей 1 и 4 Градостроительного кодекса РФ следует, что объекты недвижимого горного имущества, как объекты капитального строительства, подпадают под регулирующее воздействие законодательства о градостроительной деятельности, а в процессе их строительства должны соблюдаться соответствующие нормативные требования.

11 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – «**Закон № 533-ФЗ**»), призванный снизить административное бремя недропользователя, ведущего строительство скважин. В частности, указанный закон отменил требования об обязательной государственной экспертизе проектной документации на строительство скважин и результатов инженерных изысканий для ее подготовки, отменил обязанность застройщика получать разрешение на строительство скважин, отменил государственный строительный надзор за их строительством. В настоящее время строительство скважин и строительство объектов обустройства месторождений значительно различается в части правовых процедур, подлежащих исполнению недропользователем, в связи с чем в настоящем разделе в необходимых случаях будет обособленно рассматриваться порядок создания и тех, и других объектов недвижимого горного имущества. Кроме того в соответствующих предметных рубриках будет критически оценена обоснованность внесенных Законом № 533-ФЗ изменений.

### **3.1. Инженерные изыскания и строительное проектирование**

Исходными этапами создания объектов капитального строительства (скважин и объектов обустройства месторождений) являются инженерные изыскания и последующее строительное проектирование.

В ходе проведения инженерных изысканий подготавливаются материалы о природных условиях, в которых будет осуществляться строительство объектов недвижимого горного имущества, исходные материалы, необходимые для проведения расчетов и принятия тех или иных инженерных решений, разработки мероприятий по охране окружающей среды, подготовки проектов организации строительства и т.п.<sup>91</sup>.

Строительное проектирование заключается в подготовке документации, определяющей конструктивные, функционально-технологические и другие решения, воплощаемые далее при строительстве объектов недвижимого горного имущества<sup>92</sup>.

Следует также отметить, что с целью информационного наполнения государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности положения Градостроительного кодекса<sup>93</sup> предусматривают подготовку и последующее представление на экспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации в электронном виде.

***Требования к лицам, выполняющим инженерные изыскания и подготовку проектной документации на строительство объектов недвижимого горного имущества.*** До 1 января 2010 года деятельность по выполнению инженерных изысканий для строительства зданий и сооружений, а также деятельность по строительному проектированию велась на основании лицензий, выдаваемых в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В рамках реформы регулирования деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства лицензирование было отменено.

В настоящее время осуществлять виды работ по инженерным изысканиям и строительному проектированию, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, вправе лицо, являющееся членом соответствующей саморегулируемой организации (далее – «СРО»). Указанное правило распространяется на исполнителя соответствующих работ, заключившего договор с заказчиком-застройщиком либо с техническим заказчиком, в этой связи лица, привлеченные к выполнению таких работ на субподрядной основе, являться членами СРО не обязаны<sup>94</sup>.

Порядок допуска членов СРО к выполнению инженерных изысканий и подготовке проектной документации на протяжении всего периода своего существования находился в состоянии перманентного реформирования. На протяжении первых шести лет с момента отказа от лицензирования регулирование соответствующей деятельности осуществлялось в соответствии с принципами *экстерриториальности членства в СРО* и *детализации видов выполняемых членами СРО работ*. Согласно первому принципу изыскательские и проектные организации могли являться членами СРО в любом субъекте

<sup>91</sup> Часть 4 статьи 47 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>92</sup> Часть 2 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>93</sup> См. часть 4.2 и статьи 47 и часть 5.3 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>94</sup> Часть 2 статьи 47 и часть 4 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ.

Российской Федерации вне зависимости от их места нахождения (юридического адреса).

В свою очередь принцип детализации видов работ, выполняемых членами СРО, обеспечивался принятием подзаконных актов, перечисляющих виды соответствующих изыскательских и проектных работ, а также возможностью обособленного оформления допуска к выполнению каждого их вида. Так, Приказом Министерства регионального развития РФ от 09.12.2008 г. № 274 был утвержден *Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства*, предусмотревший шесть видов работ по инженерным изысканиям и четырнадцать видов работ по проектированию. Приказом Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 г. № 624 был утвержден очередной перечень с аналогичным наименованием, разделивший ранее существовавшую номенклатуру видов работ на соответственно 31 вид работ по инженерным изысканиям (объединенных в 6 классификационных групп) и 42 вида работ по проектированию (объединенных в 13 классификационных групп).

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 372-ФЗ<sup>95</sup> были внесены поправки в нормы Градостроительного кодекса РФ (далее – «**Закон № 372-ФЗ**»), пересмотревшие принципиальные основы регулирования допуска к осуществлению изыскательских и проектных работ. В частности, был внедрен *принцип регионализации членства* в СРО, в соответствии с которым изыскательские и проектные организации могут стать членами только тех СРО, которые зарегистрированы в том субъекте Российской Федерации, что и сама организация – соискатель членства в СРО.

Другим принципом, получившим свое развитие с принятием Закона № 372-ФЗ, стал принцип *градации уровней ответственности* членов СРО, в соответствии с которым размер максимальной цены договоров, заключаемых изыскательскими и проектными организациями, зависит от размеров взноса в компенсационные фонды возмещения вреда и обеспечения договорных обязательств, формируемые СРО<sup>96</sup>. На деле соответствующий принцип был внедрен много ранее, но с отказом от детализации видов выполняемых членами СРО, получил преобладающее значение. В связи с изложенным недропользователю, привлекающему подрядчиков для выполнения соответствующих работ, следует убедиться, что такие лица вправе исполнять договоры соответствующей стоимости.

Кроме того, необходимость приобретения специальной правоспособности посредством лицензирования, членства в СРО и т.п., в подавляющем большинстве случаев предопределялась имманентными свойствами соответствующего вида деятельности. Применительно к изысканиям, проектированию и капитальному строительству такими критериями являлись: повышенная сложность такой деятельности, необходимость специальной компетенции для ее выполнения, высокая степень промышленной, экологической и иной опасности, а также существенность материальных потерь

---

<sup>95</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>96</sup> Соответствующие размеры взносов в указанные компенсационные фонды закрепляются частями 10 и 11 статьи 55.16 Градостроительного кодекса РФ.

в случае ненадлежащего проведения соответствующих работ. В настоящее время от подобного подхода отошли, фактически сформулировав принцип *субъектного состава исполнителей работ, как критерия необходимости членства* в СРО, но так и не породив целостного, а не казуального малообъяснимого подхода в выборе критериев отсутствия необходимости членства в СРО. Так, например, в соответствии с частью 2.1 статьи 47 и частью 4.1 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ членство в СРО не требуется изыскательским и проектным организациям с государственным участием в имуществе организации либо их уставном капитале в случае выполнения ими работ в интересах государства. Указанные положения с одной стороны могут быть объяснены тем, что подобные организации не нуждаются в механизме покрытия вреда, обеспечиваемого за счет компенсационных фондов СРО, т.к. за ними стоит казна Российской Федерации. С другой стороны, очевидно, что основная задача СРО состоит не в обеспечении покрытия причиненного их членами вреда за счет специально образуемых фондов денежных средств (эту задачу вполне можно было решить механизмом обязательного страхования соответствующих рисков), а в проверке профессиональной компетенции членов СРО, обеспеченности их материально-техническими, кадровыми и иными ресурсами. В этой связи такое избирательное регулирование, финансово и организационно обременяющее одних субъектов изыскательских и проектировочных работ, и освобождающих от одного других, порождает неравенство возможностей организаций различных форм собственности и противоречит статье 8 Конституции Российской Федерации.

В завершении следует отметить, что в силу указания пункта 8 части 8 статьи 55.20 Градостроительного кодекса РФ информация о членстве конкретного лица в СРО, размере его взносов в компенсационные фонды и полученном уровне ответственности (максимальной стоимости исполняемого указанным лицом договора), подлежит публичному размещению на официальном сайте национального объединения саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий и подготовки проектной документации<sup>97</sup>. Указанной информацией недропользователю следует пользоваться при отборе и проверке профессиональной компетенции привлекаемых им исполнителей инженерных изысканий и проектировщиков.

### **3.2. Экспертиза и экологическая экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации**

С 1 апреля 2012 года вступили в силу изменения в Градостроительный кодекс РФ, существенным образом пересматривающие статус и порядок проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изыскания для ее подготовки. До соответствующих изменений негосударственная экспертиза носила *факультативный* характер для заказчика (застройщика), и факт ее проведения не предопределял возникновения каких-либо юридически значимых последствий для капитального строительства, в том числе не освобождал застройщика (заказчика) от обязанности направить проектную документацию и результаты

---

<sup>97</sup> Соответствующая информация размещается на официальном сайте Национального объединения саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации» (НОПРИЗ) и в настоящее время доступна по адресу: <http://nopriz.ru/nreesters/elektronnyy-reestr/>.

инженерных изысканий на государственную экспертизу в случаях, когда ее проведение было обязательно в силу требований закона.

Изменения в Градостроительном кодексе РФ по общему правилу придали негосударственной экспертизе *альтернативный* характер. В частности, по выбору заказчика (застройщика) стало возможным представлять проектную документацию на строительство объекта капитального строительства и результаты инженерных изысканий для ее подготовки как на государственную, так и негосударственную экспертизу. При этом законом, предусмотрен равный правовой статус и последствия соответствующих заключений государственной и негосударственной экспертизы. В тоже время подобные изменения не коснулись порядка проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий для строительства особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, каковыми, в числе прочих, являются скважины, а также многие объекты обустройства месторождений, для которых проведение именно государственной экспертизы оставалось по-прежнему обязательным.<sup>98</sup>

#### ***а) буровые скважины***

##### *Экспертиза:*

До вступления в силу Закона № 533-ФЗ, в соответствии с требованиями статьи 49 Градостроительного кодекса РФ результаты инженерных изысканий и проектная документация на строительство скважин подлежали обязательной государственной экспертизе, в ходе которой устанавливалось их соответствие нормативным требованиям в области технического регулирования (включая санитарно-эпидемиологические, экологические требования, требования пожарной, промышленной и иной безопасности и т.д.).

В настоящее время измененные нормы части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ предусматривают то, что экспертиза не проводится в отношении проектной документации буровых скважин, предусмотренных подготовленными, согласованными и утвержденными в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участком недр.

При этом любое строительство скважин предусматривается либо проектной технологической документацией, разработанной недропользователем, а также согласованной и утвержденной в соответствии со статьей 23.2 Закона о недрах, либо проектами работ по геологическому изучению недр, поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, разработанными и утвержденными в соответствии со статьей 36.1 Закона о недрах.

В свою очередь результаты инженерных изысканий для подготовки проектной документации на строительство скважин также более не подлежат экспертизе в силу указания части 3.1 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, согласно которой экспертиза инженерных изысканий не проводится в случае, если такие изыскания выполнялись для подготовки проектной документации, не подлежащей экспертизе, либо для создания объекта, строительство которого не требует получения разрешения на строительство.

***Тезис о дублировании функций государственной экспертизы как основание для отмены государственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий.*** Положения пояснительной записки к проекту Закона № 533-ФЗ в

<sup>98</sup> См. часть 3.4 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

качестве основного аргумента для отмены экспертизы проектной документации на строительство скважин и результатов инженерных изысканий для ее подготовки (далее – «*ПД*») указывают на то, что такая экспертиза является излишней поскольку носит дублирующий (повторный) характер и фактически уже проводится при экспертизе технических проектов, связанных с использованием недр (далее – «*ПТД*»), и проектов на производство работ по геологическому изучению, поискам и разведке месторождений полезных ископаемых (далее – «*ПГИ*»), разрабатываемых в соответствии со статьей 23.2 и статьей 36.1 Закона о недрах и предусматривающих строительство скважин.

Данная позиция представляется необоснованной в силу ее противоречия порядку проведения соответствующих экспертиз и их нормативно установленным целям.

В соответствии с положениями части 5 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ «предметом [градостроительной] экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, ... требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищенности объекта...».

В тоже время согласно пункту 4 *Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение*, утв. Приказом Минприроды России от 23.09.2016 г. № 490, «предметом экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр является соответствие проектной документации на геологическое изучение недр требованиям законодательства о недрах, документам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании и стандартизации, а также лицензии на пользование недрами». В ходе такой экспертизы производится анализ и оценка «обоснованности принятой методики, техники, технологии и комплекса работ по геологическому изучению недр на объекте, достаточности их видов и объемов для решения поставленных геологических задач, обеспечения рационального комплексного использования и охраны недр».

В свою очередь, в соответствии с пунктом 2.1.1 Приложения № 2 к Приказу Роснедр от 21.04.2016 г. № 301 «*Об организации рассмотрения и согласования технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья и иной проектной документации, согласование которых осуществляется комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию*», при согласовании ПТД производится «анализ предлагаемых пользователем недр технических и технологических решений, призванных обеспечить выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах».

Таким образом, очевидно, что в ходе экспертизы ПДиИИ и экспертизы ПГИ и ПТД<sup>99</sup>, оцениваются различные параметры предстоящего строительства буровых скважин, в силу чего реальное дублирование функционала соответствующих экспертных органов не происходит. С отменой же экспертизы ПДиИИ специфические вопросы промышленной, пожарной, экологической и иной безопасности строительства скважин перестают быть предметом независимого рассмотрения в публичном порядке. В этой связи экспертиза ПГИ и ПТД не может стать сколь-нибудь значимой заменой государственной [градостроительной] экспертизы, т.к. разрешает в соответствии с нормативно установленным порядком иные вопросы силами специалистов в области изучения, использования и охраны недр, а не экспертов в сфере капитального строительства, промышленной и иной безопасности.

Случаем-исключением, при котором проведение экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий для ее подготовки по-прежнему обязательно, в соответствии с частью 2.1 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ является строительство скважин в границах охранных зон объектов трубопроводного транспорта. В тоже время ширина соответствующих охранных зон не превышает 100 метров от осей магистральных трубопроводов, размещаемых в осложненных условиях прокладки<sup>100</sup>, а для большинства трубопроводов составляет величину от нескольких метров до нескольких десятков метров, что вполне соотносимо с кругом допуска вертикальных скважин. В подобных случаях, во избежание проведения избыточных процедур, предписанных Градостроительным кодексом РФ (в части экспертизы ПДиИИ, получения разрешения на строительство, обязанности проведения государственного строительного надзора за созданием скважины и пр.) и актами нормативно-технического регулирования (в части получения разрешения организации трубопроводного транспорта на проведения работ в охранной зоне и пр.), площадку строительства скважины располагают со смещением за пределы охранной зоны. В случае же острой необходимости осуществить проводку скважины в целевую структуру с территории, необремененной охранным статусом, возможно с помощью технологий наклонно-направленного бурения.

Положения части 3.4 статьи 49 и части 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса РФ закрепляют правило, согласно которому экспертиза проектной документации на строительство особо опасных, технически сложных и уникальных объектов проводится в форме государственной экспертизы. Буровые скважины отвечают критериям таких объектов по нескольким основаниям:

- имеют заглубление подземной части ниже планировочной отметки земли более чем на 15 метров (пункт 4 части 2 статьи 48.1 Градостроительного кодекса РФ);

<sup>99</sup> Здесь и далее в статье в целях единообразия терминологии в отношении процедуры согласования ПТД будет применяться термин «экспертиза». В словарях под экспертизой понимается «исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения» (Словарь иностранных слов. – 9-е изд. испр. - М.: Русский язык, 1982. – 608 с.) или «рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для дачи заключения», а под экспертом, соответственно – «специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-нибудь вопроса» (Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд. стереотип. – М.: Рус. Яз., 1986. – 797 с.). В этой связи согласование ПТД, производимое коллегиально представителями МПР РФ, Роснедра, Росприроднадзора, Ростехнадзора, специалистами научно-исследовательских, производственных и проектных организаций, привлеченными к работе в качестве членов ЦКР Роснедр по УВС либо в составе формируемых рабочих групп, и оформляемое решением комиссии (в протокольной форме), обосновано может быть названо экспертизой, поскольку именно этот термин точно передает смысл и суть осуществляемого согласования.

<sup>100</sup> См. пункт 4.1 *Правил охраны магистральных трубопроводов*, утв. Минтопэнерго РФ 29 апреля 1992 года, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22 апреля 1992 года № 9.

- на них ведутся горные работы (подпункт (в) пункта 11 части 1 той же статьи).

В этой связи, проектная документация на строительство скважин в охранных зонах объектов трубопроводного транспорта и результаты инженерных изысканий для ее подготовки подлежат государственной экспертизе.

В случае если проведение государственной экспертизы является обязательным, то оно производится отдельно в отношении результатов инженерных изысканий и проектной документации, при этом допускается их одновременное представление для проведения государственной экспертизы<sup>101</sup>.

Порядок организации и проведения государственной экспертизы установлен Правительством РФ в постановлении от 5 марта 2007 года № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» и предусматривает, что проведение государственной экспертизы проектной документации на строительство скважин (в связи с их отнесением к особо опасным и технически сложным объектам по признакам получения (переработки, транспортировки и т.д.) на них опасных веществ (горючих жидкостей, газов и т.п.), а также проведения работ в подземных условиях)<sup>102</sup> производится государственным учреждением, подведомственным Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (в настоящее время Федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы») (ФАУ «Главгосэкспертиза России»).

#### *Государственная экологическая экспертиза:*

С 25 декабря 2018 г. положения статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – «**Закон об экологической экспертизе**») были либерализованы – проектная документация на буровые скважины, используемые при геологическом изучении, разведке и добыче нефти и природного газа, исключены из объектов государственной экологической экспертизы, кроме документации на строительство скважин в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море.

Кроме того, определенные сомнения вызывают положения части 7.2 статьи 11 Закона об экологической экспертизе, предусматривающие обязательное обособленное проведение государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, используемых для размещения отходов I - V классов опасности. В соответствии со статьей 1 Федерального законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» под размещением отходов понимается их хранение и захоронение. При этом хранением отходов является их складирование в специализированных объектах на срок свыше 11 месяцев в целях их утилизации, обезвреживания, захоронения, а захоронением – их изоляция в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду, в случае если такие отходы не подлежат дальнейшей утилизации.

При строительстве скважин, шламовые амбары как правило обустраиваются для складирования буровых отходов на срок менее 11 месяцев, а сами отходы, подлежат вывозу для целей последующей утилизации на специализированных полигонах. В этих обстоятельствах проектная документация на строительство буровых скважин, предусматривающая создание шламовых амбаров, не подлежит обязательной государственной экологической экспертизе. В тоже время, если шламовые амбары создаются в качестве обособленных от буровых площадок объектов для систематического хранения отходов со многих разбуриваемых скважин (например, при разбуривании

<sup>101</sup> Часть 3.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>102</sup> Часть 1 статьи 48.1 Градостроительного кодекса РФ.

основного фонда эксплуатационных скважин), предполагают их эксплуатацию в течение длительного времени с последующим захоронением отходов, то проект на создание шламовых амбаров (обособленный или в составе соответствующего проекта обустройства месторождения) подлежит представлению на государственную экологическую экспертизу.

Функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы *федерального уровня* предоставлены Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)<sup>103</sup>, которая реализует их в соответствии с административным регламентом соответствующей государственной услуги<sup>104</sup>.

**ПРИМ.:** Базовым нормативным правовым актом, в соответствии с которым осуществляется государственная экологическая экспертиза, является Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 года № 698. Упомянутое положение – во многом исторический документ, поэтому применение его должно осуществляться с оглядкой на изменившиеся за более чем 20 лет его существования правовые реалии. Так, например, из-за отсутствия в настоящее время указанного в положении правоприменителя – Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ соответствующие мероприятия реализуются иными государственными органами – правопреемниками по соответствующей функции; срок начала и максимальный срок проведения экспертизы, предусмотренный положением, изменены актом преваляющей юридической силы – Законом об экологической экспертизе и т. д.<sup>105</sup>.

В том случае если проектная документация предусматривает строительство скважины на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального или местного значения, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, на Байкальской природной территории, то она представляется для проведения обособленной государственной экологической экспертизы<sup>106</sup>. Соответствующая проектная документация подлежит передаче в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, которое, в свою очередь, направляет ее в 3-дневный срок с даты ее получения в Росприроднадзор для проведения экологической экспертизы<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> См. пункты 1 и 5.5(12) *Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования*, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400. Соответствующие полномочия были изъяты у Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и перераспределены в пользу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в январе 2011 года.

<sup>104</sup> См. *Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня*, утв. Приказом Минприроды России от 06.05.2014 г. № 204.

<sup>105</sup> См. пункты 10 и 12 *Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы*, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 года № 698, и пункты 2 и 4 статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

<sup>106</sup> Части 7, 7.1 и 7.8 статьи 11 и часть 4.1 статьи 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

<sup>107</sup> В соответствии частью 6.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, пунктом 4.1 статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и пунктами 4 и 5 *Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы*, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 года № 822, для проведения государственной

## **б) объекты обустройства месторождения**

### *Экспертиза:*

В соответствии с требованиями статьи 49 Градостроительного кодекса РФ результаты инженерных изысканий и проектная документация на строительство объектов обустройства месторождений подлежат обязательной экспертизе, в ходе которой устанавливается их соответствие нормативным требованиям в области технического регулирования (включая санитарно-эпидемиологические, экологические требования, требования пожарной, промышленной и иной безопасности и т.д.).

**ПРИМ.:** Исключение из этого правила закреплено пунктами 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ для отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более 2-х и общей площадью не более 1500 кв.м, не предусмотренных для проживания граждан, а также не предназначенных для производственной деятельности, либо предназначенных для таковой при условии, что для них не устанавливаются санитарно-защитные зоны либо они не выходят за границы занятых такими объектами земельных участков. Данное послабление позволяет недропользователям производить проектирование существенного числа объектов капитального строительства вне «большой» проектной документации на обустройство месторождений, не обращаясь за проведением ее экспертизы. При этом следует учитывать, что для обеспечения упомянутого местоположения санитарно-защитных зон (в пределах участков застройки), земельный фонд недропользователя (как правило, формирующийся постепенно, доотводами дополнительных земельных участков) должен быть в существенной мере консолидирован в рамках крупных земельных участков.

Экспертиза производится отдельно в отношении результатов инженерных изысканий и проектной документации, при этом допускается их одновременное представление для проведения экспертизы<sup>108</sup>.

Как правило, значительная часть объектов обустройства месторождений в соответствии со статьей 48.1 Градостроительного кодекса РФ относится к числу особо опасных и технически сложных объектов (в связи с их отнесением к особо опасным и технически сложным объектам по признакам получения (переработки, транспортировки и т.д.) на них опасных веществ (горючих жидкостей, газов и т.п.), и их строительство осуществляется на основании единого проекта обустройства месторождения. В этой связи соответствующая проектная документация на строительство объектов обустройства и результаты инженерных изысканий для ее подготовки безальтернативно требуют проведения их государственной экспертизы<sup>109</sup>.

Проведение соответствующей государственной экспертизы реализуется ФАУ «Главгосэкспертиза России» в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 года № 145 «*О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий*».

### *Государственная экологическая экспертиза:*

По общему правилу, закрепленному частью 5 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, государственная экологическая экспертиза организационно не обособливается и

---

(градостроительной) экспертизы Министерство регионального развития РФ также в 3-дневный срок направляет соответствующую проектную документацию в ФАУ «Главгосэкспертиза России».

<sup>108</sup> Часть 3.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>109</sup> См. часть 3.4 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

проводится в составе государственной экспертизы, неотъемлемой частью которой является оценка соответствия проектной документации экологическим требованиям.

Случаями – исключениями, требующими проведения отдельной государственной экологической экспертизы проектной документации являются строительство объектов обустройства месторождений на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального или местного значения, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, на Байкальской природной территории, а также объектов обустройства, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, объектов, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории.

Если проектная документация предусматривает строительство объектов обустройства на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального или местного значения, то она представляется в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, которое, в свою очередь, направляет ее в 3-дневный срок с даты ее получения в Росприроднадзор для проведения экологической экспертизы<sup>110</sup>. В других случаях правила о *посреднике* в лице Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ в отношении экологической экспертизы такой документации нормативно не предусмотрены.

#### ***в) Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства***

В соответствии со статьей 50.1 Градостроительного кодекса РФ сведения о заключениях (государственной и негосударственной) экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканиях, а также сама такая документация и результаты изысканий подлежат включению в Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (далее – «ЕГРЗ»). Правила формирования соответствующего реестра устанавливаются Правительством РФ<sup>111</sup>.

Ведение ЕГРЗ и предоставление из него сведений и документов осуществляется ФАУ «Главгосэкспертиза России» (далее в настоящем подпункте – «*Оператор*»)<sup>112</sup> в соответствии с порядком, утв. Приказом Минстроя России от 22 февраля 2018 г. № 115/пр. Формирование конкретных информационных разделов ЕГРЗ осуществляется лицами, осуществляющими государственную и негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, посредством электронного сервиса «личный кабинет». Вносимая в ЕГРЗ информация верифицируется Оператором.

Содержащиеся в ЕГРЗ сведения предоставляются всем заинтересованным лицам посредством сети Интернет на бесплатной основе в объеме, отражающем:

<sup>110</sup> В соответствии частью 6.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, пунктом 4.1 статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и пункты 4 и 5 *Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы*, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 года № 822, для проведения государственной (градостроительной) экспертизы Министерство регионального развития РФ также в 3-дневный срок направляет соответствующую проектную документацию в ФАУ «Главгосэкспертиза России».

<sup>111</sup> См. *Правила формирования единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства*, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2017 г. № 878.

<sup>112</sup> См. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 11 января 2017 г. № 13/пр.

- номер и дату заключения экспертизы, ее форму (государственная / негосударственная);
- результат проведенной экспертизы (положительное или отрицательное заключение экспертизы);
- сведения об объекте экспертизы (проектная документация и / или результаты инженерных изысканий);
- наименование и адрес (местоположение) объекта капитального строительства, применительно к которому подготовлена проектная документация;
- сведения об экспертной организации;
- сведения о застройщике (техническом заказчике), обеспечившем подготовку проектной документации, а также лице, непосредственно ее подготовившем;
- и др. сведения.

Экспертные организации и государственные заказчики обладают правом на получение большего объема сведений, а также документов, содержащихся в ЕГРЗ<sup>113</sup>.

Успешное проведение государственной экспертизы (а в ряде случаев и государственной экологической экспертизы) является необходимым условием для последующего получения разрешения на строительство – документа, дающего право приступить к строительству скважин (в редких случаях, когда экспертиза обязательна) и объектов обустройства месторождений.

### **3.3. Разрешения, необходимые для выполнения работ по строительству объектов недвижимого горного имущества**

#### ***3.3.1. Разрешение на строительство***

По общему правилу, согласно положений части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ строительство объектов капитального строительства осуществляется на основании разрешения на строительство.

##### ***а) скважины***

Со вступлением в силу Закона № 533-ФЗ требование о получении разрешения на строительство скважин было отменено. В частности, измененными положениями части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ предусматривается, что выдача разрешений на строительство не требуется в случае строительства буровых скважин, предусмотренных подготовленными, согласованными и утвержденными в соответствии с законодательством РФ о недрах техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр.

##### ***б) объекты обустройства месторождения***

Положение об обязательности наличия разрешения на строительство объектов, связанных с использованием недрами, закреплено в пункте 2 части 5 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ.

---

<sup>113</sup> Подробнее об объемах предоставления сведений и документов из соответствующего раздела см. пункты 43 и 44 *Порядка ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и предоставления содержащихся в нем сведений и документов*, утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 22 февраля 2018 г. № 115/пр.

Выдача разрешения на строительство объекта обустройства, в соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса РФ, производится по заявлению недропользователя с приложением следующих документов:

- (а) правоустанавливающих документов на земельный участок;
- (б) градостроительного плана земельного участка (документа, содержащего сведения о границах земельного участка, информацию о его разрешенном использовании, требования к размещению на нем объекта капитального строительства и т.д.)<sup>114</sup> или реквизитов проекта планировки территории и проекта межевания территории при строительстве линейного объекта;
- (с) результатов инженерных изысканий;
- (d) материалов, содержащихся в проектной документации<sup>115</sup>;
- (е) положительного заключения экспертизы проектной документации на строительство объекта обустройства;
- (f) положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации на строительство объекта обустройства (*при ее обязательности*);
- (g) подтверждения соответствия внесенных в проектную документацию изменений, не требующих проведения ее экспертизы<sup>116</sup> (*утверждается проектировщиком*);
- (h) разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства (*при его согласовании недропользователем*);
- (i) копии свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации (*в случае ее проведения в негосударственной форме*).

Разрешение на строительство объектов обустройства месторождений, согласно пункту 2 части 5 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, выдается федеральным органом управления государственным фондом недр - таким органом являются Роснедра и их территориальные органы. В тоже время следует учитывать, что в настоящее время расширяется практика передачи соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>117</sup>. В этой связи недропользователю – застройщику надлежит выяснять заключалось ли территориальным органом Роснедра соглашение о передаче полномочий по выдаче разрешений на строительство и, исходя из этого, определять надлежащего правоприменителя.

Уполномоченный орган (Роснедра) в срок в пять рабочих дней с момента подачи заявления на выдачу разрешения на строительство обязан провести проверку комплектности и соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка (или проекта планировки территории и проекта межевания территории при строительстве линейных объектов) и принять решение о выдаче или

<sup>114</sup> Статья 57.3 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>115</sup> Подробнее о составе представляемых материалов см. часть 7 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>116</sup> Удостоверяется соответствие внесенных изменений нормативно-техническим требованиям, сохранение класса, категории и/или показателей функционирования застраиваемого объекта, сохранение без изменений несущих конструкции, соответствии результатам инженерных изысканий и заданию на проектирование.

<sup>117</sup> См., например, пункт 2 *Соглашения между Федеральным агентством по недропользованию и Правительством Республики Саха (Якутия) о передаче Правительству Республики Саха (Якутия) осуществления отдельных полномочий в сфере недропользования*, утв. Распоряжением Правительства РФ от 18 августа 2016 года № 1730-р.

мотивированном отказе в выдаче разрешения на строительство<sup>118</sup>. Разрешение на строительство выдается без взимания платы и на срок, предусмотренный проектом организации строительства объекта капитального строительства.

В течение трех дней с даты выдачи разрешения на строительство его копия направляется в орган, уполномоченный в области проведения государственного строительного надзора (в случае строительства объекта обустройства таким органом является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>119</sup>).

Обращаясь к анализу положений ныне действующего административного регламента, регламентирующего вопросы выдачи разрешения на строительство объектов, связанных с использованием недр (далее – «*Административный регламент*»)<sup>120</sup>, следует отметить, что он в целом не изменяет и не дополняет в какой-либо существенной степени порядок выдачи разрешений на строительство, исчерпывающим образом урегулированный нормами статьи 51 Градостроительного кодекса РФ (в части состава представляемых документов, сроков их рассмотрения и пр.). Однако Административный регламент не лишен оснований для критики, а буквальное применение некоторых его норм может послужить основанием для возникновения судебных разбирательств.

Так, одним из оснований для досрочного прекращения действия разрешения на строительство Административный регламент называет «*невыполнение лицом, осуществляющим строительство, требований, указанных в разрешении на строительство*». Данное основание не предусмотрено положениями Градостроительного кодекса РФ и Закона о недрах, в силу чего не может устанавливаться нормами ведомственного нормативного акта. Кроме того, закон предусматривает иные последствия строительства в нарушении требований соответствующего разрешения в виде признания созданного объекта самовольной постройкой и т.д.

В остальном нормы Административного регламента соответствуют правилам и требованиям статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, а предусмотренные им процедуры предметно определены и понятны.

Редакция статьи 51 Градостроительного кодекса РФ была неоднократно и значительно изменена. Обобщая суть внесенных к настоящему времени изменений и дополнений, можно выделить следующие ключевые позиции:

- 1) допускается представление ряда документов в электронном виде, само разрешение на строительство, изменения в него также могут быть выданы в электронном виде по заявлению заказчика-застройщика<sup>121</sup>;
- 2) допускается непредставление документов, находящихся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления. В таких случаях уполномоченные органы обязаны сами взаимодействовать друг с другом, обеспечивая наличие подобных документов;

<sup>118</sup> Часть 11 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>119</sup> Пункт 2 Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

<sup>120</sup> См. *Административный регламент предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешения на строительство объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с использованием недр (за исключением работ, связанных с использованием участками недр местного значения)*, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.06.2012 г. № 162.

<sup>121</sup> Части 10 и 21.14 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ.

- 3) поименованы основания для прекращения действия разрешения на строительство (прекращение титула на землю, прекращение права пользования недрами);
- 4) закреплено, что при переходе права на земельный участок и при переоформлении лицензии на право пользования недрами новый владелец земельного участка или лицензии вправе осуществлять капитальное строительство согласно ранее выданного другому лицу разрешения.

Существующий уровень межведомственного взаимодействия и взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в ряде случаев недостаточен для своевременного и полного получения запрашивающим органом соответствующих документов. В этой связи заявителю имеет смысл, по возможности, самостоятельно представлять документы, получаемые в порядке межведомственного взаимодействия. В тоже время, части 13 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ предусматривает, что неполучение или несвоевременное получения запрошенных документов не может являться основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство.

**ПРИМ. № 1:** В отдельных регионах России получила распространение практика выдачи разрешений на строительство в отношении этапов строительства исключительно в той их последовательности, в какой они пронумерованы в проектной документации (без реальной оценки возможности их реализации строительством в произвольном порядке). Во избежание возникновения подобной ситуации заказчику-застройщику следует предусмотреть в проектной документации оговорку о том, что нумерация этапов строительства не выражает очередность их реализации, которая может быть произвольной и определяться усмотрением заказчика-застройщика.

**ПРИМ. № 2:** В рамках либерализации градостроительных процедур частью 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ и принятым в ее развитие Постановлением Правительства РФ от 17.08.2019 г. № 1064 были обговорены виды объектов капитального строительства, при создании которых не требуется получение разрешения на строительство. В частности, такими объектами, в то же время относящимися к объектам обустройства месторождений, являются:

- сооружения вспомогательного использования;
- изменения объектов капитального строительства, не затрагивающие их конструктивных и иных характеристик надежности и безопасности;
- трубопроводы для транспортировки природного газа под давлением до 0,6 мегапаскаля включительно;
- мачты и башни для размещения средств связи высотой до 50 метров;
- сооружения и линии связи, если они не относятся к особо опасным и технически сложными объектами;
- иные объекты, предусмотренные законодательством субъектов РФ.

Следует отметить, что существенное количество субъектов РФ к настоящему времени приняли соответствующие законы, облегчающие административное бремя при застройке объектов невысокой категорийности (включая объекты обустройства месторождений).

В отношении сооружений вспомогательного значения необходимо пояснить, что нормативного определения таких объектов не существует, а обычное лексическое значение оставляет широкое поле для трактовок. Среди таковых встречается

понимание под такими объектами временных зданий и сооружений, создаваемые на строительных площадках для обеспечения процесса строительства (далее – «ВЗИС»). Такое понимание, по нашему мнению, представляется неверным поскольку законодателем намерено не был употреблен устоявшийся в нормативно-технической документации термин ВЗИС.

### **3.3.2. Заключение об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки, разрешение на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых (далее – «Разрешение на застройку»)**

*Правовые основы согласования застройки площадей залегания полезных ископаемых:*

Данный институт применим в случаях строительства объектов обустройства, выходящих за пределы лицензионного участка, а также строительства скважин и объектов обустройства на землях, одновременно покрывающих лицензионные участки двух лиц. В случаях же строительства скважин и объектов обустройства недропользователем на собственном лицензионном участке разрешение на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых не получается, поскольку именно эта деятельность уже вменена в обязанности недропользователя федеральным органом управления государственным фондом недр соответствующими условиями пользования недрами, а также утвержденными проектными технологическими документами.

В соответствии со статьей 25 Закона РФ «О недрах» застройка площадей залегания полезных ископаемых допускается с разрешения федерального органа управления государственным фондом недр.

Согласно статье 25 Закона РФ «О недрах» согласование строительства на площади залегания полезных ископаемых осуществляется в две стадии. На первой стадии, реализующейся до проектирования и строительства объекта капитального строительства, недропользователь (застройщик) обязан получить заключение Роснедр о наличии / отсутствии полезных ископаемых под участком предстоящего строительства (далее – «Заключение о наличии / отсутствии запасов»). Если из такого заключения следует, что запасы и ресурсы полезных ископаемых под площадью застройки не учтены в государственном и территориальных балансах запасов полезных ископаемых<sup>122</sup>, то получать Разрешение на застройку не требуется.

В случае если залегание полезных ископаемых на площади предполагаемого строительства будет подтверждено заключением Роснедр, то получение Разрешения на застройку является обязательным и составляет смысл и суть второй стадии согласования застройки соответствующих площадей.

Помимо процедурных норм статьи 25 Закона РФ «О недрах», порядок согласования застройки площадей залегания полезных ископаемых регламентируется *Административным регламентом предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче 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*, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13 февраля 2013 года № 53 (далее – «*Регламент согласования застройки*»).

---

<sup>122</sup> Знания об отсутствии полезных ископаемых всегда вероятностны. В этой связи правоприменителем в соответствующих заключениях, как правило, не применяется формулировка, указывающая на *отсутствие* полезных ископаемых, а представляются сведения об их объемах, учитываемых в государственном и территориальных балансах запасов полезных ископаемых на актуальную дату.

*Порядок согласования застройки площадей залегания полезных ископаемых:*

В соответствии с пунктом 25 Регламента согласования застройки для получения Заключения о наличии / отсутствии запасов недропользователь представляет в Роснедра письменное заявление с приложением копии топографического плана участка предстоящей застройки и прилегающей к нему территории, с указанием внешних контуров участка и географических координат его угловых (поворотных) точек.

В срок, не превышающий двадцати четырех рабочих дней с даты получения Роснедрами соответствующего заявления, указанный орган обязан оформить и направить заявителю Заключение о наличии / отсутствии запасов, либо направить заявителю отказ в выдаче такого документа по причине представления им неполного комплекта документов. Выдача Заключений о наличии / отсутствии запасов осуществляется без взимания платы.

Согласно пунктами 25 и 28 Регламента согласования застройки для получения недропользователем Разрешения на застройку в связи со строительством скважины или объекта обустройства им должно быть представлено в Роснедра письменное заявление, к которому должны быть приложены следующие документы:

- копия Заключения о наличии запасов (в случае, когда заявление подается в центральный аппарат Роснедр) (*представление заявителем факультативно, уполномоченный орган обязан получить указанный документ в ходе межведомственного взаимодействия*);
- краткая пояснительная записка, включающая сведения об объекте намечаемого строительства;
- копия топографического плана участка предстоящей застройки и прилегающей к ней территории (в масштабе 1:10 000 для площадочного строительства и в масштабе 1:50 000 для объектов значительной протяженности) с указанием внешних контуров такого участка и географических координат угловых точек поворотов, а также внешних контуров расположенных на этом участке месторождений полезных ископаемых;
- копии геологической карты и геологических разрезов по этому участку, характеризующие пространственное расположение залежей полезных ископаемых по площади и глубине;
- информацию уполномоченного органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации о предоставлении (непредоставлении) права пользования участком недр, содержащим общераспространенные полезные ископаемые, в пределах которого намечается застройка (*представление заявителем факультативно, уполномоченный орган обязан получить указанный документ в ходе межведомственного взаимодействия*);
- квитанцию об уплате государственной пошлины за выдачу Разрешения на застройку (*представление заявителем факультативно, уполномоченный орган обязан получить указанный документ в ходе межведомственного взаимодействия*);
- информацию Роснедр или их территориального органа об отсутствии на участке недр, в пределах которого предполагается застройка (*представление заявителем факультативно, уполномоченный орган обязан получить указанный документ в ходе межведомственного взаимодействия*):
  - участков недр федерального значения;
  - участков недр, включенных в федеральный фонд резервных участков недр;

- участков недр, включенных в перечень участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, в том числе в целях геологического изучения,

а также следующие документы, представляемые факультативно:

- согласие иного, не обращающегося за Разрешением на застройку, недропользователя на застройку площади принадлежащего ему горного отвода;
- справку указанного недропользователя, характеризующую перспективы разработки месторождения, ожидаемые потери и/или объем консервации запасов полезных ископаемых в связи с намечаемой другим недропользователем застройкой.

На основании документов, представленных заявителем, Роснедра или их территориальный орган принимает решение о допустимости застройки и выдаче истребуемого недропользователем (застройщиком) разрешения на ее осуществление. Сведения о выданном Разрешении на застройку, а также данные заявителя, географические координаты угловых точек участка строительства, внешних контуров расположенных на этом участке месторождений полезных ископаемых, номер и дата выдачи Заключения о наличии / отсутствии запасов отражаются в специализированных реестрах, ведущихся Роснедрами и их территориальными органами.

Представление заявителем дефектных или некомплектных документов, в том числе непредставление заявителем документа о согласовании застройки площади горного отвода другого недропользователя и влиянии такой застройки на разработку полезных ископаемых, являются основанием для отказа в выдаче Разрешения на застройку. Такое решение может быть обжаловано недропользователем в административном порядке в соответствии с разделом V Регламента согласования застройки, либо оспорено в суде.

Вопросы внутриведомственного разделения функций по выдаче Заключений об отсутствии / наличии запасов, а также Разрешений на застройку регламентируются пунктом 19 рассмотренного Регламента согласования застройки.

### **3.4. Допуск к осуществлению строительства**

Как правило строительство объектов недвижимого горного имущества ведется силами привлекаемых недропользователем (застройщиком) специализированных подрядчиков. В тоже время из этого правила встречаются некоторые исключения. Так, например, устройство технологических проездов, инженерная подготовка и земляные работы на площадках предстоящего капитального строительства, строительство свайных полей под объекты обустройства и свайных эстакад для промышленных коммуникаций, ряд иных относительно простых видов строительных работ могут выполняться силами специализированных подразделения недропользователя. Производство подобных работ иждивением недропользователя повышает степень контроля за их выполнением и дает существенную экономию на соответствующих этапах обустройства промыслов.

Части 2 и 3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ предъявляют требования о необходимости наличия членства в СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства для застройщика (при самостоятельном выполнении работ) или у генерального подрядчика (при его привлечении застройщиком или техническим заказчиком). При этом работы по договорам о строительстве, заключенным самим генеральным подрядчиком могут выполнять лица, не являющиеся членами СРО.

Следует отметить, что регулирование допуска к осуществлению строительных работ с принятием Федерального закона от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ (Закон № 372-ФЗ) было серьезным образом пересмотрено. Существо таких изменений раскрыто в пункте 3.1.3 настоящей главы применительно к членству в СРО лиц, выполняющих инженерные изыскания и подготовку проектной документации на строительство объектов недвижимого горного имущества, и абсолютно относимо к членству в СРО лиц, осуществляющих строительство соответствующих объектов.

### **3.5. Строительный контроль**

#### ***3.5.1. Извещение о начале строительства***

Формально данный институт относится к государственному техническому надзору, но мы рассмотрим его здесь для уяснения последовательности мероприятий, реализуемых при строительстве. Очередность изложения соответствующих мероприятий в Градостроительном кодексе РФ подчинена той же логике.

##### ***а) скважины***

С вступлением в силу Закона № 533-ФЗ обязательное осуществление государственного строительного надзора за строительством скважин отменено за исключением отдельных случаев, когда проектная документация на строительство скважин подлежит государственной экспертизе. В этой связи извещение о начале строительства, представляющее собой первый, организационный этап государственного строительного надзора, по общему правилу, не производится.

##### ***б) объекты обустройства месторождения***

Недропользователь обязан не позднее, чем за семь рабочих дней до начала строительства объекта капитального строительства, связанного с пользование недрами, направить в уполномоченный орган государственного строительного надзора извещение о начале строительных работ<sup>123</sup>.

При этом необходимо учитывать, что в отношении объектов капитального строительства на нефтяном и газовом промысле (*как особо опасных, технически сложных объектов*) государственный строительный надзор осуществляется федеральным органом исполнительной власти<sup>124</sup> - Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – **«Ростехнадзор»**)<sup>125</sup>.

Приказом Ростехнадзора от 26 декабря 2006 года № 1129 (РД-11-04-2006) был утвержден образец извещения о начале строительных работ и определены сведения, которые следует в нем указывать: (i) сведения о застройщике или заказчике, (ii) объекте капитального строительства (iii) полученном разрешении на строительство, (iv) положительном заключении государственной экспертизы проектной документации, (v) дате начала и окончания строительства. В нем также требуется перечислить прилагаемые к извещению документы.

Нормы части 5 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ предусматривают необходимость приложить к извещению о начале строительных работ следующие документы:

<sup>123</sup> Часть 5 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>124</sup> См. часть 3 статьи 54 и пункт 5.1 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>125</sup> См. пункт 2 Постановления Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

- копию разрешения на строительство (может быть получена правоприменителем в порядке межведомственного взаимодействия);
- проектную документацию на строительство и положительное заключение государственной экспертизы на нее;
- копию документа о вынесении на местность линий отступа от красных линий;
- общий и специальные журналы, в которых ведется учет выполнения работ (для их прошивки, нумерации страниц и заверения отметкой Ростех).

### 3.5.2. Организация строительного контроля

#### (i) Общие положения об осуществлении строительного контроля

Положения Градостроительного кодекса РФ требуют обязательного проведения строительного контроля при создании объектов недвижимого горного имущества в целях обеспечения соответствия выполняемых работ проектной документации, результатам инженерных изысканий, требованиям технических регламентов, иным нормативно-техническим требованиям к строительству, требованиям градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию застраиваемого земельного участка и ограничениям, установленным земельным и иным законодательством Российской Федерации<sup>126</sup>.

Нормативной основой осуществления строительного контроля является статья 53 Градостроительного кодекса РФ, положения которой, на наш взгляд, весьма лапидарны, бессистемны и регулируют лишь отдельные аспекты проведения строительного контроля<sup>127</sup>. Главным недостатком указанной статьи является то, что она не затрагивает существенных вопросов, которые должны были найти свое разрешение именно в Градостроительном кодексе РФ как базовом и превалирующем по юридической силе нормативном акте, регулирующем сферу капитального строительства. В частности, положения данной статьи не отражают систематику контрольных мероприятий, не детализируют функции лиц, уполномоченных на ведение строительного контроля, не объясняют разницу между строительным контролем, ведущимся лицом, непосредственно выполняющим строительные работы, и строительным контролем, осуществляемым независимым от подрядчика лицом (застройщиком, техническим заказчиком, иным привлеченным третьим лицом).

Для полноты понимания существа строительного контроля и надлежащей его организации, наряду с положениями Градостроительного кодекса РФ, следует руководствоваться нормами *Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства*, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 г. № 468 (далее – *«Положение о строительном контроле»*), *Свода правил СП 48.13330.2011 «СНиП 12-01-2004. Организация строительства»* (далее в настоящем пункте – *«СП «Организация строительства»*)

<sup>126</sup> Часть 1 статьи 53 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>127</sup> Так, из всего комплекса вопросов, которые призвана решать статья 53 Градостроительного кодекса РФ, свое отражение в ней нашли лишь декларация обязательности проведения строительного контроля в процессе строительства (часть 1 указанной статьи), статус лиц, осуществляющих строительный контроль (часть 2), обязательность извещения государственных органов о возникновении аварийных ситуаций на строящемся объекте (часть 3), общие положения об освидетельствовании скрытых работ (части 4–6), требования о письменном оформлении результатов строительного контроля (часть 7), ссылка на возможность дополнительного подзаконного регулирования порядка проведения строительного контроля (часть 8).

Факт осуществления строительного контроля при создании объектов недвижимого горного имущества (как и других объектов капитального строительства) проверяется Ростехнадзором в процессе проведения государственного строительного надзора<sup>128</sup>.

(ii) *Формы осуществления строительного контроля, номенклатура контрольных мероприятий в рамках строительного контроля Заказчика*

В соответствии с частью 2 статьи 53 Градостроительного кодекса РФ строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство; в случае осуществления строительства на основании договора (т. е. строительства силами привлеченного подрядчика) строительный контроль проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора третьим лицом.

Другими словами, при строительстве силами привлеченного подрядчика строительный контроль должен осуществляться как самим подрядчиком (далее – **Строительный контроль Подрядчика**), так и независимым от него лицом (далее – **Строительный контроль Заказчика**). Данное разделение форм строительного контроля и реализуемых при его ведении функций обстоятельно отражено в Положении о строительном контроле и СП «*Организация строительства*».

(ii) *Строительный контроль Заказчика*

В соответствии с пунктом 6 Положения о строительном контроле при ведении Строительного контроля Заказчика реализуются следующие контрольные мероприятия:

- проверка полноты и соблюдения установленных сроков выполнения подрядчиком входного контроля и достоверности документирования его результатов (далее – **«Входной контроль Заказчика»**);
- проверка выполнения подрядчиком контрольных мероприятий по соблюдению правил складирования и хранения применяемой продукции и достоверности документирования их результатов (далее – **«Контроль Заказчика за организацией хранения»**);
- проверка полноты и соблюдения установленных сроков выполнения подрядчиком контроля последовательности и состава технологических операций по осуществлению строительства скважины или объекта обустройства и достоверности документирования его результатов (далее – **«Операционный контроль Заказчика»**);
- (совместно с подрядчиком) освидетельствование скрытых работ и промежуточная приемка возведенных строительных конструкций, влияющих на безопасность объекта капитального строительства, участков сетей инженерно-технического обеспечения при наличии таковых (далее – **«Промежуточный контроль Заказчика»**);
- (совместно с подрядчиком) проверка соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка либо проекта планировки территории и проекта межевания территории, разрешенному использованию земельного участка, требованиям технических регламентов (далее – **«Приемочный контроль Заказчика»**);

---

<sup>128</sup> См. пункт 13 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

- иные мероприятия в целях осуществления строительного контроля, предусмотренные действующим законодательством и (или) договором на ведение Строительного контроля Заказчика.

Пункт 7.3 СП «*Организация строительства*» дополняет перечисленное:

- контролем за устранением дефектов в проектной документации, выявленных в процессе строительства (документированным возвратом дефектной документации проектировщику, контролем и документированной приемкой исправленной проектной документации и ее передачей подрядчику);
- контролем за исполнением подрядчиком предписаний органов государственного надзора и местного самоуправления;
- извещением органов государственного надзора о всех случаях аварийного состояния на объекте строительства.

Строительный контроль Заказчика, как правило, осуществляется лицом, привлекаемым на основании договора, хотя положения Градостроительного кодекса РФ допускают проведение такого контроля заказчиком – застройщиком или техническим заказчиком. В отношении заказчика-застройщика можно отметить, что он склонен «закрывать глаза» на нарушения, допущенные в ходе строительства недвижимого горного имущества и не имеющие катастрофических последствий. К подобному попустительству его толкает необходимость скорейшего ввода в эксплуатацию скважин и объектов обустройства, позволяющие извлекать УВС, получать проектное финансирование, повысить собственную капитализацию, соблюсти требуемые сроки строительства и объемы производства, установленные проектной технологической документацией, и т.д. Данные обстоятельства не позволяют считать застройщика подлинно независимым субъектом Строительного контроля Заказчика. Соблюсти сформулированный еще в римском праве принцип *«nemo iudex in propria causa»*<sup>129</sup> возможно закрепив нормативно обязанность по проведению Строительного контроля Заказчика исключительно за лицом, привлеченным застройщиком или техническим заказчиком на основании договора.

#### (iii) Допуск к осуществлению строительного контроля

Исторически деятельность по проведению Строительного контроля Заказчика (технического надзора<sup>130</sup>) подлежала лицензированию, а в последующем нуждалась в соответствующем допуске СРО.

За прошедшие двенадцать лет четырежды отменялось требование о подтверждении специальной правоспособности лица, осуществляющего строительный контроль (дважды посредством отмены лицензирования деятельности заказчика-застройщика, один раз частично через отмену членства в СРО застройщика, выполняющего строительный контроль собственным иждивением, и один раз посредством отмены императивных

<sup>129</sup> Никто не может быть судьей в собственном деле.

<sup>130</sup> Термин «*технический надзор*», употреблявшийся при оформлении лицензии на строительство, по своему функциональному наполнению предусматривал «осуществление контроля и технического надзора за строительством, соответствием объема, стоимости и качества выполняемых работ проектам и сметным расчетам, строительным нормам и правилам на производство и приемку этих работ» (см. подпункт 3.1.6 пункта 3 *Положения о заказчике-застройщике (едином заказчике, дирекции строящегося предприятия) и техническом надзоре*, утв. Постановлением Госстроя СССР от 2 февраля 1988 года № 16) и в части проверки соответствия выполняемых строительных работ требованиям проектной документации, технических регламентов, результатам инженерных изысканий был идентичен термину «*строительный контроль*», используемому в Градостроительном кодексе РФ. В практике строительства традиционно продолжает употребляться термин «*технический надзор*» в значении, тождественном термину «*строительный контроль*».

требований о необходимости членства в СРО любых лиц, осуществляющих Строительный контроль Заказчика). Столь же часто требования о подтверждении специальной правоспособности лиц, ведущих Строительный контроль Заказчика, вводились вновь.

Действующая редакция Градостроительного кодекса РФ не содержит требований об обязательном членстве соответствующего контролера в СРО, равно как не требуют этого и подзаконные нормативные акты.

### **3.6. Авторский надзор**

#### ***3.6.1. Общие положения об авторском надзоре***

Термин «авторский надзор» неоднократно используется в разных значениях в законодательстве Российской Федерации. Применительно к сфере градостроительной деятельности этот термин используется в статье 8 Закона о промышленной безопасности, содержащей императивное требование о необходимости ведения авторского надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, техническом перевооружении, консервации и ликвидации опасного производственного объекта организацией, разработавшей документацию на проведение таких работ. В статье 2 Федерального закона от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «*Технический регламент о безопасности зданий и сооружений*» (далее в настоящем параграфе – «*Технический регламент безопасности зданий и сооружений*») раскрывается значение рассматриваемого термина как «контроля лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением в процессе строительства требований проектной документации».

Вместе с тем, термин «авторский надзор» встречается в статье 12 Федерального закона «Об архитектурной деятельности» от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ (далее – «*Закон об архитектурной деятельности*») и подразумевает под собой надзор автора архитектурного проекта за воплощением предложенных им архитектурных решений в процессе строительства соответствующего объекта.

Применительно к авторскому надзору, осуществляемому в соответствии с Законом об архитектурной деятельности, следует отметить, что положения закона неприменимы к строительству объектов недвижимого горного имущества, поскольку они являются промышленными утилитарными объектами, документация на создание которых не содержит архитектурных решений, ставших результатом творческого процесса. В этой связи, термин «авторский надзор», а также особенности его проведения и документирования результатов будут далее рассматриваться в значении, используемом в Законе о промышленной безопасности и Техническом регламенте безопасности зданий и сооружений.

Нормы пункта 3 статьи 8 Закона о промышленной безопасности сформулированы императивным образом, что делает ведение авторского надзора при строительстве опасных производственных объектов, к числу которых, как правило, относятся и скважины, и объекты обустройства, обязательным. В то же время нормы указанного пункта характеризуются относительно-определенной диспозицией, т. е. не содержат конкретных правил проведения авторского надзора, а отсылают нас к *установленному порядку* его осуществления. Такой порядок мы обнаруживаем в Своде правил СП 11-110-99 «*Авторский надзор за строительством зданий и сооружений*», утв. Постановлением Государственного комитета РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике от 10.06.1999 г. № 44 (далее – «*СП 11-110-99*»), а также Своде правил СП 246.1325800.2016 «*Об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений*», утв. Приказом Минстроя России от 19.02.2016 г. № 98/пр (далее – «*СП 246.1325800.2016*»).

### **3.6.2. Проектная и рабочая документация как документация, на соответствие которой проверяются выполняемые результаты строительно-монтажных работ**

Положения статьи 8 Закона о промышленной безопасности не конкретизируют виды документации на строительство опасных производственных объектов, находящихся применение при выполнении авторского надзора, а говорит лишь о «соответствующей документации». Под приведенную общую формулировку подпадает как проектная, так и рабочая документация, каждая из которых появляется по завершении самостоятельного этапа строительного проектирования. Положения СП 11-110-99 не позволяют внести в данный вопрос ясность, поскольку попеременно говорят то о рабочей документации (см. введение и пункты 3.1, 4.3 названного акта), то о проектной документации (см. пункт 1.2 там же), то допускают и первое, и второе (см. пункт 3.5 там же).

Окончательную ясность в указанный вопрос вносит пункт 3.1 СП 246.1325800.2016, понимающий под авторским надзором контроль за соблюдением в процессе строительства требований как проектной, так и подготовленной на ее основе рабочей документации.

### **3.6.3. Порядок осуществления авторского надзора и документирования его результатов**

В отношении проектировщика, осуществляющего авторский надзор за строительством объектов капитального строительства, законодательство не предусматривает требований о наличии у него членства в СРО, каких-либо лицензий и иных форм разрешительной документации на ведение авторского надзора. В тоже время членство в СРО лица, ведущего авторский надзор, безусловно подразумевается в силу того, что такое лицо должно быть уполномочено на разработку проектной документации на строительство.

Порядок осуществления авторского надзора и документирования его результатов изложен в СП 11-110-99 и СП 246.1325800.2016 и предусматривает его осуществление в течение всего периода строительства и ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства, а при необходимости – и начального периода его эксплуатации при доведении соответствующего объекта до проектной мощности.

В соответствии с пунктами 4.3 и 4.4 СП 11-110-99 авторский надзор ведется специалистами – разработчиками документации на строительство, назначение которых, а также их руководителя (главного инженера проекта) оформляется приказом проектировщика.

Главной предусмотренной к ведению разделом 5 СП 11-110-99 и пунктом 6.5 СП 246.1325800.2016 учетно-отчетной формой документа проектировщика при ведении авторского надзора является журнал авторского надзора. Соответствующий журнал подлежит регулярному ведению проектировщиком на строительной площадке до окончания строительства объекта, а в последующем – передаче заказчику. Право внесения записей в журнал авторского надзора имеют руководитель и специалисты группы авторского надзора проектировщика, а также заказчик и уполномоченные лица подрядчика. Журнал авторского надзора ведется по форме, предусмотренной приложением «Е» к СП 246.1325800.2016 (дословно воспроизводит форму соответствующего журнала в приложении «А» к СП 11-110-99), и оформляется в соответствии с ГОСТ 2.105–95 «Единая система конструкторской документации. Общие требования к текстовым документам».

В журнале авторского надзора подлежат отражению факты посещения строящегося объекта специалистами, записи и указания по проведенной работе по авторскому надзору, заверенные подписями ответственных представителей заказчика и привлеченного подрядчика. Соответствующие записи и замечания должны быть сопровождаемы ссылками

на положения проектной и рабочей документации или на требования технических регламентов, строительных норм и правил, положения иных актов нормативно-технического регулирования.

СП 11-110-99 лапидарно определяют существо и объем обязательств проектировщика при ведении авторского надзора, чуть шире это делает СП 246.1325800.2016, в связи с чем важную роль играет договорной порядок закрепления обязанностей проектировщика. Представляется, что в числе обязанностей проектировщика при ведении авторского надзора за строительством объектов недвижимого горного имущества следует закрепить следующие обязательства (далее приводятся положения, отраженные в СП 11-110-99, и СП 246.1325800.2016, подлежащие исполнению в силу нормативных установлений, а также очевидно необходимые при строительстве скважин и объектов обустройства и закрепляемые диспозитивно):

- назначение руководителя и специалистов, ответственных за проведение авторского надзора приказом по организации; предоставление заверенной копии приказа заказчику, уведомление о таком назначении государственных органов, уполномоченных в области государственного строительного надзора, и предоставление заказчику письменного подтверждения такого уведомления;
- обеспечение своевременного прибытия и присутствия на строительной площадке специалистов проектировщика, задействованных в проведении выездных работ при проведении авторского надзора;
- проверка полноты и комплектности проектной и рабочей документации, находящейся на строительной площадке и переданной в производство работ, на предмет ее соответствия архивному (эталонному) экземпляру;
- проверка соответствия выполняемых работ проектной и рабочей документации, информирование заказчика о выявлении отклонений либо обстоятельств, ведущих к отклонению от проектной и рабочей документации;
- промежуточная приемка ответственных конструкций и освидетельствование скрытых работ<sup>131</sup>;
- приостановление работ при обнаружении их выполнения с существенными нарушениями проектной и рабочей документации, запрещение применения строительными подрядчиками (в т.ч. буровыми и сервисными подрядчиками при строительстве скважин) конструкций, деталей, изделий, материалов и оборудования, не соответствующих проектной и рабочей документации;
- проведение анализа исполнительной документации, представленной подрядчиками, сведений (суточных рапортов и т. д.), поступающих от указанных лиц, а также представителей строительного контроля заказчика;
- ознакомление с любой технической документацией, относящейся к строительству объекта недвижимого горного имущества, в том числе организационно-технологической и исполнительной документацией, подготовленной подрядчиком (проектом производства работ (ППР), актами входного контроля и др.);

---

<sup>131</sup> При определении перечня принимаемых (освидетельствуемых) ответственных строительных конструкций и скрытых работ целесообразно руководствоваться приложением «Б» к СП 246.1325800.2016, а также приложением «Г» к *Практическому пособию по организации и осуществлению авторского надзора за строительством предприятий, зданий и сооружений*, разработанному специалистами ФГУП «Центрпринвестпроект» (разработчик СП 246.1325800.2016).

- ведение журнала авторского надзора в соответствии с СП 246.1325800.2016, включая отражение в нем информации, полученной при осуществлении авторского надзора за строительством, с фиксацией допущенных отступлений от проектной и рабочей документации, нарушений иных нормативно-технических требований, а также сроков их устранения;
- право требования от привлеченных подрядчиков своевременного и качественного исполнения указаний, внесенных в журнал авторского надзора, или представления данными лицами соответствующих пояснений;
- в необходимых случаях обеспечение внесения изменений в проектную и (или) рабочую документацию;
- в необходимых случаях осуществление авторского надзора за консервацией и (или) ликвидацией скважин на предмет их соответствия проектным решениям;
- участие в работе рабочих и приемочных комиссий при подписании документов, отражающих завершение объектов недвижимого горного имущества строительством и их передачу заказчику;
- передача заказчику отчета о результатах авторского надзора, а также находящегося в распоряжении проектировщика экземпляра журнала авторского надзора и реестра внесенных в рабочую документацию изменений.

Пункты 6.2.1–6.2.2 СП 11-110-99 и пункт 7.2 СП 246.1325800.2016 закрепляют в числе обязанностей проектировщика при ведении авторского надзора выборочную проверку соответствия производимых строительных работ требованиям строительных норм и правил, а также выборочный контроль за качеством и соблюдением технологии производства работ, связанных с обеспечением надежности, прочности, устойчивости и долговечности конструкций и монтажа технологического и инженерного оборудования. Поскольку какие-либо критерии, позволяющие утверждать, что те или иные работы либо технологии их производства подлежат контролю согласно СП 11-110-99 и СП 246.1325800.2016 не заданы, соответствующие вопросы должны быть разрешены диспозитивно в тексте договора на осуществление авторского надзора. При этом во избежание споров с проектировщиками об основаниях и объеме надзора по указанным выше основаниям целесообразно определить четкую периодичность и (или) виды технологических операций и работ, подлежащих контролю, либо критерии их отбора для контроля при проведении авторского надзора.

Кроме того, целесообразно предусмотреть в договоре необходимость представления проектировщиком промежуточных отчетов и окончательного отчета об оказанных услугах по ведению авторского надзора, а также требования к их информационному наполнению и порядку представления.

С изложенными выше обязательствами проектировщика, ведущего авторский надзор, должны коррелировать следующие обязанности заказчика, непосредственно связанные с существом услуг, оказываемых проектировщиком:

- обеспечение специалистов проектировщика на площадке строительства оборудованными служебными помещениями, средствами связи, транспорта, необходимыми для проведения авторского надзора, как того требуют положения пункта 4.7 СП 11-110-99, если иное не согласовано договором;
- обеспечение наличия на строительной площадке полного комплекта проектной документации и рабочей документации со штампом заказчика «в производство

работ», а также организация беспрепятственного доступа к ней специалистов проектировщика;

- порядок и сроки совершения заказчиком действий по уведомлению проектировщика и вызову его специалистов с целью промежуточной приемки ответственных конструкций и освидетельствования скрытых работ, а также иных мероприятий в рамках авторского надзора, нуждающихся в мобилизации специалистов проектировщиков на объект строительства.

Практика любого капитального строительства показывает, что реальные сроки производства работ, как правило, отличаются от согласованных заказчиком и подрядчиком. Применительно к созданию скважин такое отступление от сроков еще более вероятно в силу возможных отличий фактического разреза скважин от заложенного в проекте, осложнений при ведении буровых работ и других обстоятельств, влияющих на сроки строительства. В свою очередь сроки строительства объектов обустройства также варьируются в зависимости от готовности добычных скважин, иных производственных и экономических факторов. В этой связи в договоре на ведение авторского надзора с целью обеспечения его полноты следует согласовать порядок переноса сроков осуществления проектировщиком выездных мероприятий в рамках авторского надзора.

В завершении отметим, что положения СП 246.1325800.2016 оставили неразрешенными ряд важных вопросов, связанных с ведением авторского надзора.

1) Так, в условиях свободного рынка в силу ряда причин возникают ситуации, при которых непосредственные разработчики проектной и (или) рабочей документации не могут оказывать услуги по авторскому надзору. Проектировщики, например, могут прекратить хозяйственную деятельность вообще (банкротство, ликвидация) либо оказаться недоговороспособны при согласовании коммерческих условий авторского надзора. В таких случаях, застройщик оказывается заложником принципа публичного права «*дозволено то, что предписано*», в силу которого должен привлекать для проведения авторского надзора лишь непосредственных разработчиков документации соответствующих видов, а при невозможности это сделать – утрачивает возможность реализовать проектную и рабочую документацию строительством.

В пункте 6.1.3 СП 246.1325800.2016 предпринята неудачная попытка урегулирования подобной ситуации. Положения данного пункта предусмотрели правило, согласно которому «если лицо, осуществившее разработку проектной документации, подтвердит, что не имеет возможности осуществлять авторский надзор за строительством, заказчик вправе привлекать как на выполнение всего комплекса работ по осуществлению авторского надзора, так и по отдельным разделам проекта и видам работ, любых юридических и физических лиц, при условии соответствия таких лиц законодательным требованиям к соответствующему виду деятельности». Естественно, что требуемое согласие получить невозможно в случае прекращения юридического лица – проектировщика и крайне затруднительно в случаях, когда с проектировщиком невозможно согласовать коммерческие условия осуществления авторского надзора.

Реальная практика строительства, включая правоприменительную практику Ростехнадзора, не следует буквально прочтению соответствующих норм, а исходит из того, что застройщик или технический заказчик вправе заключать договоры на ведение авторского надзора с любой проектной организацией – членом СРО в области проектирования. Представляется, что сложившуюся практику целесообразно закрепить нормативными средствами.

2) Также обращают на себя внимание положения абзаца 2 пункта 4.1 СП 246.1325800.2016, обуславливающие возможность привлечения разработчика рабочей

документации к авторскому надзору согласием разработчика проектной документации. С учетом того, что в составе рабочей документации разрабатываются детализированные спецификации на применяемое оборудование и изделия, технологические карты и иные документы, отражающие способы и приемы выполнения работ, очередность совершаемых в процессе строительства операций и т.п. документы, к которым разработчик проектной документации не имеет отношения, то обоснованность установленного ограничения вызывает резонные сомнения.

### **3.7. Государственный строительный надзор**

#### ***а) скважины***

Законом № 533-ФЗ за некоторыми указанными выше исключениями был отменен государственный строительный надзор за строительством буровых скважин, как объектов проектная документация на строительство которых не подлежит экспертизе.

При этом нынешние положения градостроительного законодательства порождают парадоксальную ситуацию, при которой строительство ряда подобъектов в рамках проекта обустройства (например, зданий непромышленного назначения, не являющихся особо опасными объектами), требует осуществления всего комплекса мероприятий по государственному строительному надзору, в то время как строительство скважин на нефть и газ, являющихся особо опасными объектами согласно статьи 48.1 Градостроительного кодекса РФ, должно вестись бесконтрольно со стороны государства<sup>132</sup>.

По нашему мнению, сложившаяся ситуация является «издержками» низкого профессионального уровня нормативного регулирования строительной сферы, стоящими в одном ряду с былыми неоднократными отменами и возобновлениями лицензирования строительной деятельности и другими подобными случаями. Полагаем, что обязательное осуществление государственного строительного надзора за строительством скважин должно быть возобновлено.

#### ***б) объекты обустройства месторождения и отдельные скважины***

##### ***(i) Общие положения об осуществлении государственного строительного надзора***

В соответствии с частью 1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе<sup>133</sup>, в обязательном порядке осуществляется государственный строительный надзор.

Данный вид надзора отчасти сходен со строительным контролем, поскольку в его предмет включен ряд мероприятий, характерных для строительного контроля, но осуществляемых в публично-правовом порядке уполномоченным государственным органом. В частности, в их число входит проверка соответствия выполняемых строительных работ на объекте капитального строительства и применяемых в процессе строительства материалов требованиям:

- проектной документации;

<sup>132</sup> В силу того, что государственный строительный надзор за строительством буровых скважин отменен, а осуществление любых иных видов государственного надзора, за исключением государственного экологического надзора, при строительстве объектов капитального строительства запрещено частью 7 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>133</sup> Подробней см. § 3.2 настоящей лекции.

- технических регламентов<sup>134</sup>.

Кроме того, предмет государственного строительного надзора включает в себя проверку наличия:

- разрешения на строительство;
- членства в СРО у лиц, привлеченных застройщиком или техническим заказчиком к производству строительных работ.

Применительно к проверке соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов следует особо оговориться, что такими регламентами не исчерпывается весь спектр нормативных правовых актов в области технического регулирования, исполнение требований которых проверяется при проведении государственного строительного надзора.

История существования технических регламентов в российском законодательстве сравнительно недолга. Само понятие технического регламента было впервые закреплено Законом о техническом регулировании, а первый технический регламент вступил в силу только 24.04.2006 г.<sup>135</sup>. Изначально заложенная концепция технического регулирования посредством установления технических регламентов предполагала их принятие федеральным законом<sup>136</sup> и лишь в исключительных случаях – указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации.

Огромный массив актов в сфере технического регулирования, подлежащих разработке и введению, их узкая направленность априори не позволяли обеспечить их принятие в форме федерального закона даже в привычно-послушном стиле работы Государственной Думы Российской Федерации – для этого просто бы не хватило резервов времени и аппаратных ресурсов<sup>137</sup>.

На протяжении ряда лет статус технических регламентов в системе нормативных правовых актов (и, как следствие, уровень органов, обеспечивающих их принятие) последовательно снижался. К настоящему времени фактически состоялся «откат» к существовавшему ранее порядку нормативно-технического регулирования, осуществляемому по преимуществу принятием специализированным органом исполнительной власти (в терминологии Закона о техническом регулировании – федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию) актов, утверждающих технические регламенты. В последние годы, также развивалось наднациональное техническое регулирование в рамках технических регламентов, принимаемых актами органов Таможенного Союза, позднее Евразийского

---

<sup>134</sup> В настоящее время прямое предписание части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ заменено адекватной по содержанию, но отсылочной нормой к положениям пункта 3 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>135</sup> Им стал Технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 года № 609.

<sup>136</sup> См. часть 1 статьи 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в первоначальной редакции, действовавшей с 30 июня 2003 года.

<sup>137</sup> В дополнение к сказанному можно отметить тот факт, что Распоряжением Правительства РФ от 6 ноября 2004 года № 1421-р была утверждена *Программа разработки технических регламентов на 2004–2006 годы* (позднее распространенная и на последующие годы вплоть до 2010 года). Отличительной чертой данной программы являлся перенос (отложение) сроков разработки многих технических регламентов на годы (например, срок внесения в Правительство РФ технического регламента о безопасности машин и оборудования был сдвинут с июня 2005 года на апрель 2009 года). Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2011 года № 86-р в значительной степени неисполняемая программа была отменена.

Экономического Сообщества и Евразийского экономического Союза (далее – «ТС», «ЕврАзЭС», «ЕАЭС», соответственно).

В настоящее время общее количество технических регламентов, принятых регулируемыми органами ТС, ЕврАзЭС и ЕАЭС, а также форме федеральных законов или утвержденных постановлениями Правительства РФ, сравнительно невелико. Из них к строительству объектов недвижимого горного имущества применимы требования Технического регламента о безопасности зданий и сооружений, Технического регламента о требованиях пожарной безопасности<sup>138</sup>, Технического регламента Таможенного союза о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах (должен применяться, например, в случаях бурения скважин в соответствующих средах, например при бурении дегазационных и дренажных скважин в шахтах)<sup>139</sup>, Технического регламента Таможенного союза о безопасности машин и оборудования (в числе прочего данный регламент устанавливает требования к машинам и оборудованию, применяемому на опасных производственных объектах)<sup>140</sup>. Содержание перечисленных технических регламентов зачастую носит декларативный характер, определяет лишь общие требования к продукции<sup>141</sup>, процессам по ее проектированию, производству, строительству, монтажу и т. д.

Следует отметить, что на нынешнем этапе действия Закона о техническом регулировании принятых технических регламентов с их локальной (точечной) регуляцией недостаточно для обеспечения безопасности объектов капитального строительства и процессов их создания. В этой связи положениями статьи 46 Закона о техническом регулировании установлено правило, согласно которому до принятия необходимых технических регламентов обязательному исполнению подлежат соответствующие требования, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, в той части, в какой они соответствуют целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

К настоящему времени уполномоченными органами был принят значительный массив актов в области технического регулирования, находящихся свое применение при создании объектов недвижимого горного имущества, основу которого составляют следующие виды актов: строительные нормы и правила (СНиП), ведомственные строительные нормы (ВСН), нормы пожарной безопасности (НПБ), правила безопасности (ПБ), руководящие документы, утвержденные в установленном порядке (РД), государственные и отраслевые стандарты и своды правил (ГОСТ, ОСТ, СП<sup>142</sup>). Их нормативное содержание в основном

<sup>138</sup> См. Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

<sup>139</sup> См. ТР ТС 012/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах», утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 825.

<sup>140</sup> См. ТР ТС 010/2011. «Технический регламент Таможенного союза. О безопасности машин и оборудования», утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 года № 823.

<sup>141</sup> В соответствии с применяемой в Федеральном законе от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» терминологией к продукции следует относить и объекты капитального строительства (включая объекты недвижимого горного имущества) как материально-вещественный результат деятельности, предназначенный для использования в хозяйственных целях.

<sup>142</sup> В случаях если указанным стандартам и сводам правил придана правовая сила. По общему правилу, стандарты утверждаются в целях добровольного многократного использования.

направлено на обеспечение охраны окружающей среды, защиту жизни и здоровья граждан, сохранность имущества, находящегося в различных видах собственности, и, в этой связи, в полной мере отвечает критерию, установленному статьей 46 Закона о техническом регулировании и предопределяющему обязательный характер перечисленных актов.

Таким образом, несмотря на тот факт, что статья 54 Градостроительного кодекса РФ ограничивается упоминанием лишь технических регламентов, недропользователю следует учитывать сохраняющуюся нормативную силу многих положений СНиП, ВСН, НПБ, ГОСТ, ОСТ и других подобных актов, а также обеспечивать в процессе строительства объектов недвижимого горного имущества соблюдение соответствующих требований во избежание риска выдачи органом государственного строительного надзора предписаний по устранению нарушений или отказа (на финальной стадии государственного строительного надзора) в выдаче заключения о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, являющегося необходимым основанием для ввода объекта в эксплуатацию.

**ПРИМ. № 1:** Следует отметить, что развитой практики пересмотра и отмены устаревших актов нормативно-технического регулирования не существует. В этой связи недропользователю надлежит самостоятельно определять какие из актов технического регулирования фактически не действуют в связи с принятием новых актов по тому же предмету, актуализацией старых актов и т.п.

**ПРИМ. № 2:** С учетом того, что массив актов технического регулирования, применяющийся в сфере капитального строительства, весьма объемён неоднократно предпринимались попытки установления конечного перечня таких актов, обязательных к применению.

Так в порядке исполнения требований пункта 3 статьи 42 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений (Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ) Правительство РФ своим распоряжением от 21.06.2010 г. № 1047-р, утвердило *Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»*. Указанный акт нарушал каноны юридической техники, а именно должен был быть исчерпаем по количеству применений и обязанных им лиц, т.е. должен был принят в форме постановления, а не распоряжения. Кроме того, перечень актов был составлен произвольно, объективно не полон, а в ряде случаев откровенно дефектен. Так, например, пунктом 90 указанного акта в качестве обязательно к применению акта нормативно-технического регулирования был указан СНиП 12-01-2004 «*Организация строительства*», при этом на протяжении более чем 4 лет действия соответствующего распоряжения Правительства РФ (с 20.05.2011 г. по 30.06.2015 г.), соответствующей СНиП действовал в актуализированной редакции («СП 48.13330.2011. *Свод правил. Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01-2004*»), утв. Приказом Минрегиона РФ от 27.12.2010 г. № 781).

С 17.12.2016 г. была откорректирована форма подзаконного акта – соответствующий перечень был переутвержден Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1521, редакция которого действует и в настоящее время. Сменивший его акт можно подвергнуть схожей содержательной критике: неполнота необходимых актов и объективная невозможность оперативного поддержания актуальности указанного перечня.

Вновь введенная в Градостроительный кодекс РФ статья 57.4 предусматривает с 25.12.2019 г. создание и ведение открытого в доступе государственного информационного ресурса «*Реестр документов в области инженерных изысканий, проектирования и строительства*». Организацией, уполномоченной на ведение соответствующего реестра Приказом Минстроя России от 10.10.2019 г. № 615/пр, определена ФАУ «*Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве*» (ФАУ ФЦС). При этом отсутствие соответствующего нормативного документа в области строительства в указанном реестре не свидетельствует об отсутствии необходимости его применять исключительно в силу этого факта.

Согласно пункту 2 Постановления Правительства РФ от 01.02.2006 г. № 54 государственный строительный надзор в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов (ими являются по своей природе большинство объектов недвижимого горного имущества или рассматриваются в качестве таковых в силу их проектирования в рамках общего проекта обустройства месторождения) осуществляется федеральным органом исполнительной власти – Ростехнадзором.

(ii) Порядок ведения государственного строительного надзора

Помимо статей 52 и 54 Градостроительного кодекса РФ, нормативную основу осуществления государственного строительного надзора составляют *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 г. № 54 (далее – «**Положение о строительном надзоре**»), *Порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора*, утв. Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 г. № 1130 (далее – «**Порядок ведения дела строительного надзора**»), *Порядок проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации (РД-11-04-2006)*, утв. Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 г. № 1129 (далее – «**Порядок проведения проверок при ведении строительного надзора**»).

Пунктом 8 Положения о строительном надзоре предусмотрено, что государственный строительный надзор за созданием объектов капитального строительства осуществляется с даты получения соответствующим государственным органом (Ростехнадзором) извещения о начале строительных работ с комплектом прилагаемой документации.

В отношении каждого строящегося объекта недвижимого горного имущества в соответствии с Порядком ведения дела строительного надзора Ростехнадзором формируется и ведется дело государственного строительного надзора. В соответствующее дело подшиваются: копия разрешения на строительство; извещение о начале строительных работ; акты проверок; предписания и извещения об устранении выявленных нарушений; извещения о сроках завершения работ, подлежащих проверке; извещения о случаях возникновения аварийных ситуаций, а также все иные документы, составленные либо полученные при осуществлении государственного строительного надзора. При этом прием перечисленных документов, а также факт представления в Ростехнадзор иной документации (проектной документации, общих и специальных журналов учета выполнения работ) регистрируются в специализированных журналах, формы которых предусмотрены Порядком ведения дела строительного надзора. В результате таких мероприятий Ростехнадзором формируется целостный информационный массив (документарное досье) в отношении объектов капитального строительства, отражающий динамику строительства и связанные с этим существенные обстоятельства.

Государственный строительный надзор реализуется путем проведения проверок, осуществляемых в соответствии с программой проверок, а также на основании полученных надзорным органом от лиц, ведущих строительство, извещений о случаях возникновения аварийных ситуаций, а также сроках завершения работ, которые подлежат проверке<sup>143</sup>. Программа проверок разрабатывается должностными лицами Ростехнадзора под каждый строящийся объект капитального строительства с учетом особенностей его конструкции, порядка строительства и последующей эксплуатации, а также иных значимых факторов<sup>144</sup>.

В практике капитального строительства ранее возникали вопросы о распространении на порядок проведения проверок в рамках ведения государственного строительного надзора требований Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В настоящее время этот вопрос был разрешен непосредственно в Градостроительном кодексе РФ<sup>145</sup>, предусмотревшем применение положений указанного выше закона к отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора, с учетом следующих особенностей организации и проведения проверок юридических лиц при ведении капитального строительства:

- проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок (индивидуальная программа проверок разрабатывается с учетом конструктивных и иных особенностей объекта и других факторов)<sup>146</sup>;
- проверки проводятся на основании поступивших в орган государственного строительного надзора<sup>147</sup>:
  - извещений о начале строительных работ;
  - извещений о сроках завершения работ, подлежащих проверке;
  - извещений, обращений, заявлений, а также сообщений в средствах массовой информации о случаях возникновения аварийных ситуаций, нарушениях технических регламентов (и требований иных актов нормативно-технических документов), проектной документации при выполнении строительных работ (выездная проверка по данным основаниям должна быть проведена незамедлительно при условии извещения о ее проведении органа прокуратуры в течение последующих 24 часов и без предварительного уведомления соответствующих лиц (застройщика, технического заказчика), бурового подрядчика и пр.)<sup>148</sup>;
  - извещений об устранении допущенных нарушений;
- основаниями для проверок также являются<sup>149</sup>:

<sup>143</sup> См. пункт 11 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

<sup>144</sup> См. пункт 12 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

<sup>145</sup> См. часть 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>146</sup> См. пункт 1 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>147</sup> См. пункт 2 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>148</sup> Извещение органа прокуратуры должно быть осуществлено в порядке, установленном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>149</sup> См. пункт 3 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

- программа проверок, разработанная органом государственного строительного надзора;
- истечение срока исполнения выданного органом государственного строительного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;
- наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного строительного надзора о проведении проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
- в приказе (распоряжении) органа государственного строительного надзора о назначении проверки, акте проверки должны быть указаны наименование и место нахождения объекта капитального строительства, в отношении которого планируются или осуществлены контрольные мероприятия<sup>150</sup>.

При проведении государственного строительного надзора в части определения соответствия работ по строительству объектов капитального строительства требованиям технических регламентов или иных применимых актов технического регулирования (СНиП, РД, ГОСТ, ОСТ и т. д.), проектной и рабочей<sup>151</sup> документации на их создание проверяется<sup>152</sup>:

- соблюдение требований к подготовке земельных участков и осуществлению земляных работ на них, требований по созданию подземных и надземных частей строящихся объектов, требований по подведению (монтажу) инженерных систем и оборудования, сетей инженерно-технического обеспечения;
- соблюдение порядка проведения строительного контроля, ведения общего и специальных журналов учета выполненных работ, исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ и конструкций;
- устранение выявленных при осуществлении строительного контроля и государственного строительного надзора нарушений требований проектной документации и актов технического регулирования;
- соблюдение запрета на производство работ до устранения выявленных нарушений, подтвержденного соответствующими актами об устранении;
- соблюдение иных требований к строительству объектов капитального строительства, установленных проектной документацией актами и технического регулирования (*последнее устанавливается опосредовано, см. ссылки выше*).

В соответствии с пунктом 5 Положения о строительном надзоре в рамках государственного строительного надзора уполномоченным органом осуществляется федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный

<sup>150</sup> См. пункт 6 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>151</sup> Обязанность по передаче органу, уполномоченному в области государственного строительного контроля, рабочей документации при направлении извещения о начале строительных работ не установлена. В этой связи ее представление для целей государственного строительного контроля осуществляется, как правило, на строительной площадке при выполнении выездных надзорных мероприятий.

<sup>152</sup> См. пункты 10, 13 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль (надзор) за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также государственный надзор в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор).

При осуществлении проверок Ростехнадзором могут производиться экспертизы, обследования, лабораторные и иные испытания произведенных работ и примененных в процессе строительства материалов.

Выявленные нарушения оформляются соответствующими актами, на основании которых лицам, несущим ответственность за допущенные нарушения, выдаются мотивированные предписания об устранении нарушений с указанием сроков их исполнения. Иные результаты проверки (ими могут быть предупреждения о потенциальных рисках, рекомендации, не носящие обязательный характер, и т. п.) заносятся должностными лицами Ростехнадзора в общий и специальные журналы учета выполненных работ.

Вместе с тем, на основании установленных в процессе государственного строительного надзора данных, указывающих на совершение административных проступков, должностные лица Ростехнадзора уполномочены возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, назначая лицам, их совершившим, административные наказания по широкой номенклатуре составов правонарушений<sup>153</sup>.

После завершения строительства объекта капитального строительства Ростехнадзором проводится проверка (ранее называлась *итоговой*), в ходе которой оценивается вся совокупность выполненных работ и оформленных актов, предписаний и извещений об устранении нарушений и недостатков, а также оформляется соответствующий акт итоговой проверки по установленной форме.

В дальнейшем по обращению застройщика (технического заказчика) принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации (далее – **«Заключение о соответствии»**) или (при наличии не устраненных нарушений) принимается решение о мотивированном отказе в выдаче такого заключения<sup>154</sup>.

Заключение о соответствии знаменует собой завершение государственного строительного надзора<sup>155</sup> и является одним из необходимых документов, представляемых для получения разрешения на их ввод в эксплуатацию.

### **3.8. Особенности подрядных отношений при строительстве скважин**

Полагаем необходимым сделать отступление от общей публично-правовой тематики лекции и рассмотреть особенности подрядных отношений, складывающихся между недропользователями и лицами, вовлеченными в работы по созданию скважин. Соответствующие договорные правоотношения, в сравнении с правоотношениями по строительству объектов обустройства, обладают значительной спецификой.

---

<sup>153</sup> См. пункт 24 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

<sup>154</sup> См. пункты 17, 18 и 19 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

<sup>155</sup> См. пункт 8 *Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации*, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54.

### 3.8.1 Разновидности договоров подряда, заключаемых при строительстве скважин. Типовые формы договоров подряда

Отношения между недропользователем – как застройщиком и лицом, заказывающим работы по созданию скважины, – и исполнителями – буровыми (в ряде случаев и сервисными) подрядчиками регулируются диспозитивно посредством заключения договоров подряда и определения их условий сторонами, действующими в своей воле и в свободном выборе.

В нефтегазовой хозяйственной практике получили распространение две модели договоров подряда на строительство скважин: договор подряда на условиях *под ключ* и договоры подряда, основанные на *единичных ставках и разделенных сервисах*. Следует отметить, что данная классификация носит достаточно условный характер, а объемы обязательств подрядчика в каждом конкретном случае могут различаться, равно как и динамично изменяться, по согласованию сторон в процессе исполнения договора в зависимости от различных геологических, хозяйственных и иных обстоятельств.

Предметом договора подряда на строительство скважины на условиях *под ключ* является выполнение одним ответственным перед заказчиком лицом<sup>156</sup> собственным иждивением основного объема буровых и сопутствующих бурению сервисных работ по созданию скважины за стоимость, согласованную в отношении скважины в целом, либо за укрупненные расценки выполнения этапов работ. В некоторой степени иждивение при исполнении соответствующего договора может быть возложено на заказчика, что специально оговаривается в тексте договора (например, обеспечение технологического водоснабжения, разрешения на размещение отходов производства и т. п.), однако малый объем закрепляемых за заказчиком обязательств не меняет принципиальной основы отношений сторон при исполнении договора подряда на строительство скважины на условиях *под ключ*.

Вторая разновидность договоров в связи с созданием скважины, как правило, предполагает более развитую структуру правоотношений и большое число их участников. Типичная схема договорных отношений подразумевает обособление в рамках отдельных договоров с разными подрядчиками работ по бурению, а также специфических сервисных работ и услуг при строительстве скважины, например, услуг по телеметрическому сопровождению бурения скважины, цементажных работ на скважине, услуг по инженерному сопровождению буровых растворов, инженерному сопровождению обработки буровых долот в скважинах, работ по отбору керна.

При этом соответствующие работы при строительстве скважин выполняются буровыми и сервисными подрядчиками в соответствии с развитой системой единичных расценок и фиксированных ставок, при отсутствии строго фиксированного объема работ каждого из подрядчиков. Например, для буровых работ определяются суточные ставки простоя, работы, ремонта матчасти, фиксированные ставки за мобилизацию, монтаж, перемещение и демобилизацию буровой установки; для услуг по телеметрическому сопровождению скважин – ставки за использование оборудования и работу персонала; для цементажных работ на скважинах – суточные ставки использования и простоя цементажного флота, единичные расценки на используемые при цементировании материалы и реагенты, ставки мобилизации / демобилизации оборудования и т. д.

Конечный состав буровых и сервисных подрядчиков, виды и объемы выполняемых ими работ, номенклатура и размер ставок / расценок определяются и изменяются в зависимости от конкретных объектов строительства (скважин) и условий работы на них.

---

<sup>156</sup> В данном случае подрядчик выступает в роли генерального подрядчика.

Как правило, договоры подряда, основанные на единичных ставках и разделенных сервисах, используются в случаях, когда при строительстве скважин для качественного выполнения определенных видов работ требуется привлечение специализированных подрядчиков высокой квалификации, либо в случаях когда определенная экономия может быть достигнута путем снижения расходов на бурового подрядчика. При этом подрядчик по бурению несет меньшую ответственность за качество и конечный результат работ, а отношения с ним у заказчика работ выстраиваются по схеме, подобной аренде транспортного средства с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации, где вместо транспортного средства выступает буровое оборудование.

В международной инвестиционно-строительной практике широкое распространение получили типовые формы договоров (контрактов), связанных с сооружением объектов капитального строительства, разработанные Международной федерацией инженеров-консультантов (*International Federation of Consulting Engineers*, далее – FIDIC). Однако проформы таких контрактов не получили распространения в сфере создания объектов, связанных с использованием недр, как не учитывающие специфику их строительства.

Аналогом проформ FIDIC в сфере строительства скважин являются типовые формы контрактов на бурение и оказание сервисных услуг при бурении, разработанные Международной ассоциацией буровых подрядчиков (*International Association of Drilling Contractors*, далее – IADC). Номенклатура таких типовых форм включает в себя контракты на строительство скважин на условиях *под ключ* (*Model Turnkey Contract*), договоры на бурение с поденной оплатой (*Daywork Drilling Contract*) и т. д. Изначально возникшие на *западном* рынке буровых и сервисных услуг, они получают ограниченное распространение в России, используются для регулирования правоотношений недропользователей с иностранными и отечественными буровыми и сервисными подрядчиками. Взятые за основу такие типовые формы необходимым образом адаптируются, изменяются и дополняются с целью учета российских правовых реалий, производственных, геологических и иных потребностей недропользователей.

На российском рынке буровых и сервисных услуг представлены как мировые нефтесервисные компании – *Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes*,<sup>157</sup> так и отечественные подрядчики<sup>158</sup>. В своей работе многие из них ориентируются на преимущественное использование собственных проформ буровых и сервисных договоров, которые согласовываются ими с заказчиками соответствующих услуг без принципиальных изменений их структуры и существа обязательств.

### **3.8.2. Особые условия договоров подряда, заключаемых при строительстве скважин**

*а) Первой особенностью* договоров на строительство скважин является то, что результатом их исполнения, преследуемым недропользователями, является не только завершенная строительством скважина, но и полученная при строительстве геологическая информация. При строительстве скважин определенной категории (например, поисково-оценочные и разведочные скважины) потребность в получении геологической информации может превалировать над потребностью в получении скважины как материального объекта.

Более того, в ряде случаев скважины могут полностью выполнить свое назначение (получение геологической информации) уже в процессе строительства и быть

<sup>157</sup> Договоры с зарубежными подрядчиками, как правило, закрепляют существенное ограничение ответственности таких компаний за некачественное оказание сервисных услуг и выполнение буровых работ.

<sup>158</sup> В силу корпоративной структуры группы лиц соответствующих компаний об их статусе как российских организаций можно говорить в определенной степени условно.

ликвидированы после завершения в них необходимых исследований. При этом ликвидация скважин может представлять собой часть строительных работ на скважине, предусмотренных к проведению в проектной документации, и заключаться в извлечении обсадных колонн и других работах, приводящих к утрате скважин как строительных конструкций.

Своеобразие целей строительства скважин обуславливает потребность в ведении и последующей передаче заказчику строительства (недропользователю) не только исполнительной документации и общего и специальных журналов работ, но и широкого круга документов, отражающих геологическую и иную специальную информацию, полученную в процессе строительства скважин. Совокупность таких документов обычно именуется *делом скважины*, состав которого по конкретной скважине может значительно различаться, включая в себя, помимо собственно градостроительных документов, также и геологические журналы с описанием всего процесса бурения и освоения скважины, акты об авариях и осложнениях, происшедших при строительстве скважины, акты об их ликвидации и многие другие документы. Состав включаемых в дела скважин документов предопределяется нормативными требованиями о наличии тех или иных документов, а также, в существенном объеме, обговаривается сторонами договора подряда на создание скважин. Общих требований к комплектованию дел скважин нормативно не установлено, в отечественной нормативной базе лишь «рассыпаны» отдельные требования по включению в дело скважин тех или иных документов.

*б) Вторая особенность* договоров обусловлена тем, что строительство скважин является сложным производственным процессом, осуществляемым в подземных условиях и связанным с повышенным риском возникновения различного рода происшествий. Часть инцидентов негативного свойства может быть обусловлена ненадлежащим выполнением буровым (сервисным) подрядчиком своих обязанностей, а часть – последствиями объективной невозможности достоверного прогноза подземных условий строительства. Для юридического разграничения указанных обстоятельств, справедливого распределения строительных рисков и материальной ответственности между недропользователем и привлеченным им подрядчиком в тексте соответствующих договоров используются такие институты, как *авария* и *геологическое осложнение*.

Под *аварией* подразумевается возникшее в процессе строительства повреждение или утрата строящейся скважины, иных сооружений, применяемых при строительстве механизмов, машин, устройств и приборов, приведшее к нарушению непрерывности технологического процесса строительства скважины и требующее для его ликвидации проведения специальных работ, не предусмотренных проектной и иной документацией на строительство скважины<sup>159</sup>, а также проектом производства работ<sup>160</sup>. Необходимым условием для признания инцидента аварией является наличие умысла или неосторожности (непроявление надлежащей степени заботливости и осмотрительности) в действиях (бездействии) одной из сторон договора подряда на создание скважины, а также причинно-следственная связь между виновными действиями (бездействием) такой стороны и возникшими негативными последствиями.

Под *геологическим осложнением* понимается нарушение непрерывности технологического процесса строительства скважины, происшедшее при соблюдении требований проектной и иной документации на строительство скважины, вызванное

<sup>159</sup> Под иной документацией на строительство скважины здесь понимается рабочая документация.

<sup>160</sup> Проект производства работ, подготавливаемый в соответствии с требованиями свода правил СП 48.13330.2011 «СНиП 12-01-2004 «Организация строительства», утв. Приказом Министерства регионального развития РФ от 27 декабря 2010 года № 781 «Об утверждении свода правил «СНиП 12-01-2004 «Организация строительства»».

явлениями горно-геологического характера и обусловленное несоответствием фактического геологического разреза проектному, не позволяющее выполнять работы в соответствии с проектной и иной документацией и требующее дополнительных, не предусмотренных в соответствующем договоре затрат времени и материалов на его ликвидацию.

Для урегулирования правовых и хозяйственных последствий аварий и геологических осложнений на скважинах в соответствующих договорах

- предусматривают процедуры расследования возникающих при строительстве скважин инцидентов и порядок документального оформления полученных выводов,
- определяют бремя и порядок устранения последствий аварий и геологических осложнений,
- предусматривают порядок изменения сроков и стоимости строительства скважин в связи с возникшими инцидентами,
- закрепляют основания и пределы ответственности сторон, виновных в возникновении аварий, и т. д.

в) *Еще одну особенность* буровых и сервисных договоров, заключаемых недропользователем (застройщиком), составляет развитая система *бонусов* и *штрафов* привлеченных подрядчиков.

В случаях когда геологические условия строительства скважины достаточно предсказуемы (например, буровые (сервисные) подрядчики имеют опыт строительства скважин на лицензионном участке недропользователя либо осуществляли строительство в сходных геологических условиях), стоимость выполняемых работ рассчитывается исходя из планируемого усредненного показателя скорости бурения скважин, называемого коммерческой скоростью бурения (*Commercial Rate*).

Неудовлетворенность рынка качественных буровых и сопутствующих им сервисных услуг, дефицит высокотехнологического бурового и иного оборудования мотивируют привлеченных подрядчиков к досрочному выполнению своих обязательств по строительству скважин и скорейшему переходу к работе на других объектах этого или иных недропользователей. В свою очередь, недропользователи – заказчики буровых и сервисных работ – также заинтересованы в скорейшем строительстве скважин с целью своевременного выполнения лицензионных обязательств в области капитального строительства и обустройства месторождений, ввода в эксплуатацию добывающей инфраструктуры, повышающей капитализацию и инвестиционную привлекательность компании, а также непосредственно приносящей прибыль.

Как правило, соответствующие буровые (сервисные) договоры предусматривают изменение единичных расценок на выполнение работ в случаях их досрочного выполнения. При этом единичные расценки могут корректироваться как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. В последнем случае *повышенный финансовый результат* деятельности подрядчика достигается за счет скорейшего выполнения работ на иных объектах (т. е. в силу выполнения большего объема работ в определенный период времени).

В свою очередь, фактором, сдерживающим подрядчиков от скорого выполнения буровых и сервисных работ за счет снижения их качества, является установленная договором детализированная система неустоек (как правило, штрафов) за нарушение требований к качеству работ.

з) Кроме того, особенностью буровых (сервисных) договоров являются предусматриваемые в них ставки простоя, ставки ожидания, ставки непроизводительного времени (*waiting-on rate, standby rate, non-productive time rate*) и т. п., установленные в отношении оборудования и персонала подрядчика. Соответствующие выплаты по ставкам производятся в период, когда подрядчиками не выполнялись предусмотренные договорами работы.

Несмотря на тот факт, что из договоров невозможно установить предоставляемое подрядчиками в таких случаях встречное возмещение, отношений по запрещенному статьей 575 Гражданского кодекса РФ дарению между коммерческими лицами не возникает. В подобных случаях уплату Ставок простоя нельзя рассматривать обособлено от целей всего договора. Совершая рассматриваемые выплаты, недропользователи не намереваются неосновательно обогатить подрядчиков, а стремятся обеспечить производственную готовность мобилизованных для выполнения работ материально-технических ресурсов и квалифицированного персонала подрядчика к скорейшему возобновлению производства работ. Кроме того, сложность и многосубъектность отношений при строительстве скважин зачастую не позволяют недропользователю исполнять свои обязательства в установленный срок. Например, им может быть просрочена передача проектной документации на строительство, не предоставлены материалы и оборудование, обязанность по предоставлению которых отнесена на заказчика работ, несвоевременно передана строительная площадка и т. п., что дает основания подрядчику в соответствии со статьей 719 Гражданского кодекса РФ потребовать компенсации убытков, а также в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора. В таких случаях согласованные сторонами Ставки простоя позволяют сохранить финансовый интерес подрядчика при вынужденных простоях и минимизировать риск одностороннего расторжения договора по его требованию.

### **3.9. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию**

#### ***а) скважины***

В связи со вступлением в силу Закона № 533-ФЗ получение разрешения на ввод скважины в эксплуатацию, по общему правилу, более не требуется.

#### ***б) объекты обустройства месторождения***

Очередным этапом создания и приобретения прав на объект обустройства является «ввод объекта в эксплуатацию».

Действующее в настоящее время градостроительное законодательство, связывает получение права на фактическое использование объекта обустройства с моментом выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (далее – «**Разрешение на ввод в эксплуатацию**»). Данный вывод следует не только из положений статьи 55 Градостроительного кодекса РФ, но и из того, факта, что эксплуатация объектов капитального строительства, в том числе объектов обустройства, до момента получения Разрешения на ввод в эксплуатацию признается административным правонарушением.

Порядок выдачи разрешения на ввод объекта обустройства в эксплуатацию регламентируется статьей 55 Градостроительного кодекса РФ, административным регламентом по исполнению данной функции Роснедрами (далее – «**Регламент выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию**»)<sup>161</sup>, а части подготовки документации,

<sup>161</sup> См. *Административный регламент предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, разрешение на строительство которых было выдано Федеральным агентством по недропользованию*, утв. Приказ Минприроды России от 26 июня 2012 года № 167.

представляемой для выдачи соответствующего разрешения – положениями СП 68.13330.2017 Свод правил «*Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 3.01.04-87*», утв. Приказом Минстроя России от 27.07.2017 г. № 1033/пр (далее – «*СП 68.13330.2017*»). Последний акт, строго говоря, не является нормативным, представляет собой форму документа по стандартизации<sup>162</sup> и подлежит добровольному применению субъектами градостроительной деятельности. В то же время требования Градостроительного кодекса РФ к представлению документов, необходимых для выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию, изобилуют общими формулировками, не позволяющими в полной мере уяснить их содержание. Вступивший в действие с 28.01.2018 г. СП 68.13330.2017, разъясняет порядок подготовки таких документов и содержит их рекомендуемые формы, в связи с чем крайне полезен.

Согласно части 1 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ разрешение на ввод в эксплуатацию является документом, подтверждающим:

- факт строительства объекта обустройства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство и проектной документацией;
- соответствие такого объекта требованиям:
  - к его строительству (читай нормативным и нормативно-техническим требованиям), установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана (для площадочных объектов), либо проекту планировки территории и проекту межевания земель (для линейных объектов);
  - разрешенному использованию земельного участка;
  - нормативно установленным ограничениям, включая, но не ограничиваясь ограничениями, предусмотренными земельным законодательством.

Разрешение на ввод в эксплуатацию выдается органом, ранее выдавшим разрешение на строительство.

Выдача разрешения на ввод в эксплуатацию производится на основании письменного обращения (заявки) застройщика (недропользователя), к которому надлежит приложить следующие документы<sup>163</sup>:

- правоустанавливающие документы на земельный участок (*реализуется предоставлением выписки из ЕГРН (при титуле собственности), либо распорядительного акта о предоставлении земельного участка для строительства и договора аренды либо соглашения об установлении сервитута*);
- градостроительный план земельного участка или, в случае строительства линейного объекта, проект планировки территории и проект межевания территории;
- разрешение на строительство вводимого в эксплуатацию объекта;
- технический план, подготовленный в соответствии с Законом о регистрации недвижимости;

---

<sup>162</sup> См. пункт 12 статьи 2 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

<sup>163</sup> См. часть 3 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ.

- акт приемки объекта капитального строительства в случае осуществления строительства на основании договора (в случае если форма такого акта не согласована сторонами договора строительного подряда, то они могут воспользоваться формой акта, приведенной в приложении «Г» к СП 68.13330.2017 и рекомендуемой к применению в отношении объектов капитального строительства производственного назначения);
- документ, подтверждающий соответствие параметров построенного объекта капитального строительства проектной документации и подписанный лицом, осуществляющим строительство, а также застройщиком или техническим заказчиком в случае строительства объекта на основании договора; кроме того указанный документ должен быть подписан лицом, осуществляющим строительный контроль, если такое лицо привлекалось застройщиком или техническим заказчиком на основании договора (рекомендуемая форма такого документа (справки) приведена в приложении «Б» к СП 68.13330.2017)<sup>164</sup>;
- документы, подтверждающие соответствие построенного объекта капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (реализуется в отношении объектов обустройства, подключенных к внешним сетям обеспечения);
- схему, отображающую расположение построенного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка и подписанную лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или техническим заказчиком в случае осуществления строительства на основании договора подряда);

*Согласно части 12 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ схема планировочной организации земельного участка входит в состав проектной документации на строительство объекта капитального строительства. Для выполнения требований статьи 55 упомянутого кодекса к составу документов, предъявляемых при получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, на схеме планировочной организации земельного участка следует графически отобразить расположение законченного строительством объекта обустройства, а также подведенных к нему сетей инженерно-технического обеспечения (при наличии таковых).*

- заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, в том числе требованиям об оснащении объекта приборами учета используемых ресурсов (реализуется посредством представления положительного Заключения о соответствии (ЗОС), выданного Ростехнадзором, см. пункт 3.7 настоящей лекции);
- заключение федерального государственного экологического контроля (реализуется в случаях строительства объекта обустройства в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, а

<sup>164</sup> Требование о подписании такого документа устанавливается частью 7.1 статьи 53 Градостроительного кодекса РФ.

также в случаях когда соответствующий объект в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды относится к объектам I категории);

*В силу положений пункта 8 статьи 65 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» при строительстве объектов, при создании которых предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный экологический контроль осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, т.е. Ростехнадзором. При этом утвержденная форма Заключения о соответствии и правила его подготовки не предусматривают возможность включения в него соответствующих выводов (заключений) по вопросам проведенного экологического контроля. В этой связи Ростехнадзором должен быть выдан самостоятельный документ (заключение государственного экологического контроля), форма которого на настоящий момент нормативно не предусмотрена.*

- (для опасных производственных объектов) документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте<sup>165</sup>.

Приведенный список документов является исчерпывающим и может быть дополнен лишь постановлениями Правительства РФ<sup>166</sup>.

Выдача разрешения на ввод в эксплуатацию либо принятие решения об отказе в выдаче указанного разрешения производится уполномоченным органом в течение семи рабочих дней с дня получения соответствующего заявления застройщика (недропользователя).

В соответствии с частями 6 и 7 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию заявителю может быть отказано в случаях:

- некомплектности или отсутствия документов, подлежащих представлению с заявлением на выдачу разрешения на ввод в эксплуатацию;
- несоответствия объекта обустройства требованиям к строительству, установленным на дату выдачи градостроительного плана соответствующего застроенного земельного участка, или, при строительстве линейного объекта обустройства, требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории;
- несоответствия объекта обустройства требованиям, указанным в разрешении на строительство;
- несоответствия параметров построенного объекта обустройства проектной документации;
- несоответствие объекта обустройства разрешенному использованию земельного участка или ограничениям, установленным земельным или иным

---

<sup>165</sup> Такая обязанность предусмотрена статьей 15 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

<sup>166</sup> См. часть 4 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ.

законодательством на дату выдачи градостроительного плана земельного участка, представленного для получения разрешения на строительство.

Соответствующее разрешение выдается по нормативно утвержденной форме<sup>167</sup>. Копия разрешения на ввод объекта обустройства в эксплуатацию в течение трех дней с даты его выдачи подлежит направлению выдавшим органом в орган, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора<sup>168</sup>.

Разрешение на ввод объекта обустройства в эксплуатацию является основанием для его постановки на государственный учет и, в соответствии с частью 11 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ, должно отражать в себе сведения о созданном объекте в объеме, необходимом для его государственного кадастрового учета (в терминологии статьи 8 Закона о регистрации недвижимости - «*основные сведения*» об объекте, являющиеся обязательными для отражения в ЕГРН и необходимыми для совершения учетного действия). Указанной же нормой закреплено и то, что состав сведений об объекте, как и о любом другом завершеном строительстве объекте, должен соответствовать требованиям к составу сведений в графической и текстовой частях технического плана, установленным Законом о регистрации недвижимости.

**ПРИМ.:** Статьей 19 Закона о регистрации недвижимости предусмотрено правило, согласно которому орган, выдавший разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, обязан в течение пяти рабочих дней с даты принятия такого решения направить в Росреестр в электронной форме заявление о государственном кадастровом учете соответствующего объекта с приложением оформленного разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Таким образом, законодатель установил порядок, при котором введенный в эксплуатацию объект капитального строительства в короткие сроки и вне зависимости от желания и действий заказчика-застройщика подвергается кадастровому учету, что в свою очередь обеспечивает своевременное пополнение государственного информационного ресурса относительно объектов, подвергающихся налогообложения по налогу на имущество предприятий. Указанный порядок не позволяет заказчику-застройщику намеренно затягивать сроки постановки завершеном строительстве и введенного в эксплуатацию объекта на кадастровый учет и минимизировать несение соответствующего налогового бремени.

### **3.10. Риски, возникающие у недропользователя в связи с ненадлежащим соблюдением требований и процедур, предусмотренных градостроительным законодательством**

В случае если строительство объектов недвижимого горного имущества было осуществлено с нарушениями рассмотренных требований градостроительного законодательства, то у недропользователей - застройщиков с высокой степенью вероятности могут возникнуть и реализоваться следующие правовые риски:

#### ***3.10.1. Риск невозможности ввода построенного объекта недвижимого горного имущества в эксплуатацию и приобретения прав на него в связи с самовольным характером его строительства***

Статья 222 Гражданского кодекса РФ предусматривает два правовых основания для рассмотрения объекта капитального строительства в качестве самовольной постройки:

<sup>167</sup> См. Приказ Минстроя России от 19 февраля 2015 года № 117/пр «Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию».

<sup>168</sup> См. часть 13 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ.

- *порок титула на землю* (создание объекта на земельном участке, которые не был предоставлен конкретному лицу для целей строительства, либо разрешенное использование которого не допускает строительства соответствующего объекта);
- *порок порядка строительства* (нарушение градостроительных и строительных норм и правил).

В соответствии с последним основанием, недропользователю – застройщику, не прошедшему в установленном порядке инженерные изыскания, не подготовившему проектную документацию на строительство объектов недвижимого горного имущества, осуществившему строительство объектов в отсутствие разрешений на строительство (при их обязательности) и иной разрешительной документации, допустившему иные существенные нарушения норм градостроительного законодательства, уполномоченными органами может и должно быть отказано во вводе объектов недвижимого горного имущества в эксплуатацию и в регистрации права собственности на них в связи с признанием таких объектов самовольными постройками.

Ранее в подобных случаях оформление титула собственности на созданные объекты недвижимого горного имущества было возможным в судебном порядке. При этом в ходе производства по делу недропользователю предстояло доказать, что строительство соответствующего объекта велось с соблюдением градостроительных и строительных норм и правил. С учетом особой технической сложности объектов обустройства и подземным расположением конструкции скважины проведение необходимых строительных экспертиз, подтверждающих соблюдение порядка и технологии строительства, крайне затруднительно.

Большое количество случаев недобросовестного поведения застройщиков различных категорий (застройщиков жилой и коммерческой недвижимости и т. д.) в свое время привело к повышенной нагрузке на судебные органы, рассматривающие соответствующие споры. Кроме того, в ходе рассмотрения данных споров, судьи, по сути, были вынуждены подменять специализированные органы и реализуемые ими мероприятия, верифицирующие и подтверждающие соответствие созданных объектов градостроительным нормам и правилам.

Подобная ситуация потребовала совместного согласованного и одномоментного изменения практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В апреле 2010 года Пленумом Верховного суда РФ и Пленумом Высшего арбитражного суда РФ в совместном постановлении были даны разъяснения, в соответствии с которыми право собственности на самовольную постройку не может быть признано за ее создателем, если он не предпринимал мер к получению разрешения на строительство<sup>169</sup>.

В частности, суды определили, что «отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения».

Сходная же позиция позднее была повторена Высшим арбитражным судом РФ в декабре 2010 года в обзоре судебной практики по вопросам применения судами

<sup>169</sup> См. пункт 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

статьи 222 Гражданского кодекса РФ<sup>170</sup>. Суд указал, что «право собственности на самовольную постройку, возведенную без необходимых разрешений, не может быть признано за создавшим ее лицом, которое имело возможность получить указанные разрешения, но не предприняло мер для их получения».

Таким образом, в настоящее время во избежание риска невозможности приобретения прав на объекты, связанные с использованием недр, созданные в режиме самовольной постройки, недропользователи должны своевременно предпринимать необходимые меры к получению разрешений на строительство таких объектов.

### ***3.10.2. Риск заявления требований о сносе или приведении в соответствие объекта недвижимого горного имущества, имеющего признаки самовольной постройки, право на который зарегистрировано в установленном порядке***

Следует отметить, что факт ввода объекта недвижимого горного имущества в эксплуатацию и регистрации на него имущественных прав недропользователя не пресекает возможность квалификации такого объекта в качестве самовольной постройки и предъявления требований о его сносе или приведении в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом (приведение в соответствие).

В случае если подобный объект создан с нарушением градостроительных и строительных норм и правил и создает угрозу жизни и здоровью граждан, регистрация прав на него не исключает возможности предъявления требований о сносе такого объекта в судебном порядке<sup>171</sup>. При этом суды исходят из того, что на требование о сносе и приведение в соответствие самовольной постройки, создающей угрозу жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется<sup>172</sup>. Соответствующий вывод мотивируется тем, что объект, строительство которого велось с нарушениями градостроительных и строительных норм и правил, создает постоянную, не зависящую от истечения сроков давности угрозу жизни и здоровью неопределенного круга лиц.

Доказательство факта строительства объекта с нарушением градостроительных и строительных норм и правил в значительной мере осложнено поскольку связано с опровержением презумпции надлежащего характера строительства, подтвержденного оценкой государственного строительного контроля, проверкой данных обстоятельств в ходе выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию. В тоже время это не дает оснований недропользователю не учитывать возможность реализации соответствующего риска.

---

<sup>170</sup> См. пункт 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09 декабря 2010 года «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса РФ».

<sup>171</sup> См. пункт 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» и пункт 5 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09 декабря 2010 года «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса РФ».

<sup>172</sup> См. пункт 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» и пункт 7 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09 декабря 2010 года «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса РФ».

### **3.10.3. Риск привлечения недропользователя – застройщика к административной ответственности**

Последствия привлечения к административной ответственности за допущенные при создании объектов недвижимого горного имущества нарушения градостроительного законодательства в сравнении с рисками невозможности приобретения или утраты прав на такие объекты, безусловно, не столь существенны. Однако риски применения административных наказаний отличает высокая вероятность реализации, широкая номенклатура возможных составов административных правонарушений и существенная разница между размерами назначаемых по разным основаниям административных штрафов. С учетом сказанного соответствующие риски следует ранжировать по степени существенности их последствий для недропользователя.

В силу высокой стоимости строительства (включая ставки, взимаемые с недропользователей за вынужденный простой подрядчиков), наиболее значимые финансовые последствия для недропользователей возникают при совершении тех административных правонарушений, мерой ответственности (наказанием) за совершение которых является административное приостановление деятельности недропользователя, влекущее невозможность дальнейшего проведения работ и простой подрядчиков.

Такие последствия могут наступить для недропользователя – застройщика при осуществлении строительства без разрешения на строительство, при котором недропользователь может быть привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 9.5 КоАП РФ с применением к нему в качестве мер ответственности:

- штрафа, накладываемого на недропользователя в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей;
- а также административного приостановления деятельности недропользователя на срок до девяноста суток.

Менее тяжкие последствия ожидают недропользователя – застройщика, допустившего нарушение сроков направления извещения о начале строительства или неуведомление органов государственного строительного надзора о сроках завершения работ, подлежащих проверке:

- штраф, в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей (часть 2 статьи 9.5 КоАП РФ).

В зависимости от того выполняет ли недропользователь – застройщик строительные и иные работы, связанные с созданием объектов недвижимого горного имущества, самостоятельно или это делают привлеченные им третьи лица (специализированные подрядчики), соответствующее виновное лицо может быть привлечено к административной ответственности по широкому спектру оснований.

За нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов, которые повлекли отступление от проектных значений параметров объектов недвижимого горного имущества, затронули их конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности и т. п., мерами ответственности, согласно частей 2 и 3 статьи 9.4 КоАП РФ, могут быть:

- штраф, накладываемый в размере от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей, а при повторном совершении административного правонарушения – от семисот тысяч до одного миллиона рублей;

- административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток, а при повторном совершении административного правонарушения – до девяноста суток.

Продолжение работ до составления актов об устранении выявленных уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора органом исполнительной власти недостатков при строительстве, в соответствии с частью 3 статьи 9.5 КоАП РФ, грозит:

- наложением штрафа в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей;
- административным приостановлением деятельности на срок до девяноста суток.

Совершение иных административных проступков при строительстве объектов недвижимого горного имущества предусматривает в качестве мер ответственности финансовые санкции, например:

- несоблюдение экологических требований при строительстве (статья 8.1 КоАП РФ) – штраф в размере от двадцати тысяч до ста тысяч рублей;
- невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при строительстве и после его завершения (часть 1 статьи 8.7 КоАП РФ) – штраф в размере от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей;
- нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, утрата геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керна (статья 8.11 КоАП РФ), – штраф в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей;
- нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов, не затронувшее характеристик надежности и безопасности скважин и не повлекшее иных последствий, поименованных частью 2 статьи 9.4 КоАП РФ (часть 1 статьи 9.4 КоАП РФ), штраф в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей
- эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию (часть 5 статьи 9.4 КоАП РФ), штраф в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей и др. составы.

#### **IV. Регистрация недвижимого горного имущества, оформление прав на земельные участки, необходимые для его эксплуатации**

##### **4.1. Государственный кадастровый учет скважин и объектов обустройства, государственная регистрация имущественных прав на них**

Государственный кадастровый учет созданных скважин и объектов обустройства и государственная регистрация прав на них выполняется Росреестром<sup>173</sup>.

По общему правилу, закрепленному частью 3 статьи 14 Закона о регистрации недвижимости, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав в связи с созданием объекта недвижимости осуществляются одновременно.

<sup>173</sup> См. пункт 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 года № 457.

Случаем исключением из настоящего правила является государственный кадастровый учет без одновременной государственной регистрации права, проводимый в отношении вновь созданного объекта капитального строительства на основании разрешения на его ввод в эксплуатацию, представленного, согласно статье 19 Закона о регистрации недвижимости, выдавшим его органом в Росреестр.

Соответствующий порядок безусловного, независящего от воли заказчика-застройщика кадастрового учета вновь созданного объекта капитального строительства закреплен с целью скорейшего формирования государственного информационного ресурса относительно объектов налогообложения по налогу на имущество организаций. Такой порядок не позволяет заказчику-застройщику намерено затягивать сроки постановки завершеного строительством и введенного в эксплуатацию объекта на кадастровый учет, а значит и принятие такого объекта на баланс предприятия с целью минимизации налогового бремени<sup>174</sup>.

Кадастровый учет и регистрация прав в отношении завершённых строительством скважин и объектов обустройства осуществляется на основании заявления правообладателя или уполномоченного им лица с приложением следующих документов, предусмотренных к представлению пунктом 7 части 2 статьи 14, частью 4 статьи 18 и частью 10 статьи 40 Закона о регистрации недвижимости:

- технического плана объекта учета;
- правоустанавливающих документов на земельный участок, на котором расположен созданный объект;
- документа, подтверждающего внесение государственной пошлины (*подлежит уплате за государственную регистрацию прав*);
- документа, подтверждающего полномочия представителя заявителя.

Реализованный в Законе о регистрации недвижимости подход по ограничению количества документов, подлежащих представлению заявителем, позволяет не представлять следующие из перечисленных документов: подтверждение об оплате государственной пошлины<sup>175</sup> и правоустанавливающих документов на земельный участок, уже переданных в орган регистрации при оформлении титула на участок состоявшейся застройки. В тоже время самостоятельное предоставление соответствующих документов заявителем целесообразно во избежание потенциального приостановления и последующего отказа в совершении учетных и регистрационных действий в связи с невозможностью получения необходимых документов Росреестром в порядке межведомственного информационного взаимодействия вовлеченных в него государственных органов.

Заявление о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы, в соответствии со статьи 18 Закона о регистрации недвижимости могут представляться в орган регистрации очно, так и посредством электронных отправлений через сеть Интернет, единый портал государственных и муниципальных услуг или официальный сайт с использованием единой системы идентификации и аутентификации заявителя в форме электронных документов или их электронных образов, подписанных усиленной квалифицированной электронной

<sup>174</sup> Кадастровый учет вновь созданного объекта капитального строительства не позволяет намерено затянуть застройщику его учет на балансе, не порождая противоречия с учетными данными ЕГРН, и влечет более раннее включение объекта капитального строительства в число объектов налогообложения по налогу на имущество организаций.

<sup>175</sup> В силу прямого указания в части 7 статьи 18 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

подписью. Заявление о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы, независимо от местонахождения легализуемого объекта, может подаваться экстерриториально, в любое подразделение органа регистрации или многофункциональный центр государственных услуг<sup>176</sup>.

По получении от заявителя документов органом регистрации производится их проверка на предмет наличия или отсутствия оснований для приостановления осуществления учетных и регистрационных действий<sup>177</sup>.

Если органом кадастрового учета будут выявлены противоречия между сведениями об объекте учета, содержащимися в представленных заявителем документах, и сведениями, внесенными в государственный кадастр недвижимости, либо документы, необходимые для кадастрового учета и регистрации прав (либо подлежащие отражению в них сведения), не будут представлены в полном объеме, будут допущены иные обязательные требования к представляемым документам и заявителю<sup>178</sup>, то осуществление кадастрового учета и государственной регистрации, согласно части 1 статьи 26 Закона о регистрации недвижимости, приостанавливается до устранения препятствующих совершению регистрационных действий обстоятельств<sup>179</sup>. Приостановление государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав производится на срок до устранения соответствующих причин, послуживших для него основанием, но в любом случае не более чем на три месяца.

Если на дату истечения предельных сроков соответствующего приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению государственного кадастрового учета или государственной регистрации прав, то в совершении таких действий Росреестр отказывает согласно правилам статьи 27 Закона о регистрации. Основания отказа в совершении регистрационных действий идентичны основаниям их приостановления.

Орган регистрации информирует заявителя в случаях приостановления и отказа в совершении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, направляя ему в день принятия соответствующего решения уведомление с указанием причин, послуживших основанием для такого решения с обязательной ссылкой на положения Закона о регистрации недвижимости. В случаях отказа в совершении учетных и регистрационных действий заявителю возвращаются подлинники представленных им документов.

Совместные кадастровый учет и государственная регистрация права собственности на вновь созданные скважину или объект обустройства должны быть проведены в течение десяти рабочих дней со дня подачи соответствующего заявления и документов в орган регистрации или в течение двенадцати рабочих дней со дня приема таких документов многофункциональным центром. В случае осуществления обособленного государственного кадастрового учета на основании поступившего в Росреестр разрешения

---

<sup>176</sup> См. часть 2 статьи 18 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>177</sup> См. пункт 3 части 1 статьи 29 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>178</sup> За исключением документов и сведений, которые могут быть получены органом кадастрового учета в порядке межведомственного информационного взаимодействия. Подробнее об основаниях приостановления кадастрового учета и регистрации прав см. статью 26 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>179</sup> См. часть 2 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

на ввод объекта в эксплуатацию, его сроки составляют пять рабочих дней с даты получения Росреестром соответствующего разрешения<sup>180</sup>.

Факт совершения кадастрового учета и государственной регистрации права на завершенные строительством скважины или объекты обустройства подтверждается выпиской из Единого государственного реестра недвижимости<sup>181</sup>.

Порядок осуществления Росреестром кадастрового учета и регистрации прав детализируется в соответствующем административном регламенте, утвержденном Минэкономразвития<sup>182</sup>.

Внесение записи в ЕГРН о праве собственности недропользователя на вновь созданные объекты недвижимого горного имущества влечет возникновение и подтверждает у него наличие правомочий на владение, пользование и распоряжение указанными объектами в гражданско-правовом смысле.

В соответствии со статьей 1 Закона о регистрации недвижимости регистрация прав на созданное недвижимое имущество является единственным доказательством существования зарегистрированного права. В этой связи, если в лицензионных обязательствах недропользователя закреплена обязанность по строительству скважин, то в юридическом смысле она считается исполненной с момента внесения соответствующей регистрационной записи о праве в ЕГРН. До момента регистрации права собственности на скважины обязанности по ее строительству на соответствующем лицензионном участке формально остаются невыполненными недропользователем.

#### **4.2. Приобретение прав на земельные участки, необходимые для эксплуатации скважин и объектов обустройства**

После создания объектов недвижимого горного имущества экономические интересы недропользователей требуют избавления от титула аренды на земельные участки избыточной площади, используемые в период строительства, и от связанных с этим расходов. Как правило, недропользователи после завершения строительства скважин или объектов обустройства, технологической и биологической рекультивации нарушенных при производстве работ земель прекращают договоры аренды и осуществляют сдачу собственнику (распорядителю) земель соответствующих земельных участков. В дальнейшем недропользователями приобретает право собственности на земельные участки, необходимые для эксплуатации<sup>183</sup> скважин или объектов обустройства, либо приобретает право их аренды.

<sup>180</sup> См. пункты 3, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<sup>181</sup> Соответствующая форма выписки о зарегистрированных правах на объект недвижимости утверждены Приказом Минэкономразвития России от 20 июня 2016 года № 378 «Об утверждении отдельных форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, определении видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и о внесении изменений в Порядок предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2015 года № 968».

<sup>182</sup> См. Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество, утв. Приказом Минэкономразвития России от 07 июня 2017 года № 278.

<sup>183</sup> Термин «эксплуатация скважин» представлен здесь в широком смысле: использование скважин с целью добычи полезных ископаемых, любое иное использование или потенциальное использование скважин с целью извлечения их полезных свойств.

Основания и порядок приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной собственности, занятые вновь созданными объектами недвижимого горного имущества, устанавливаются статьей 39.20 Земельного кодекса РФ и другими статьями главы V.1 Земельного кодекса РФ. Пункт 1 упомянутой статьи наделяет собственников скважин и объектов обустройства (как и собственников иных зданий и сооружений), расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исключительным правом на приватизацию земельных участков (в случае если они могут находиться в собственности коммерческих организаций) или приобретение права аренды земельных участков, занимаемых такими объектами.

Выкуп земельных участков производится недропользователями по цене, установленной органами исполнительной власти или органами местного самоуправления. Порядок определения цены земельных участков, в соответствии с положениями пункта 2 статьи 39.4 Земельного кодекса РФ, устанавливается в отношении земельных участков, находящихся в собственности:

- федеральной – уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти;
- субъектов Российской Федерации или государственная собственность на которые не разграничена – органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- муниципальной – органами местного самоуправления.

Согласно правилу, предусмотренному пунктом 3 статьи 39.4 Земельного кодекса РФ, цена земельных участков в любом случае не может превышать их кадастровой стоимости или иного размера цены земельного участка, если он установлен федеральными законами.

В случаях приобретения земельных участков на титуле аренды собственниками расположенных на них зданий и сооружений (без торгов) порядок установления размера арендной платы определяется пунктом 3 статьи 39.7 Земельного кодекса РФ и схож с порядком определения цены, установленным пунктом 2 статьи 39.4 Земельного кодекса РФ для выкупа земельных участков и изложенным выше. Предельный срок соответствующего договора аренды, согласно подпункту 17 пункта 8 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ составляет сорок девять лет.

Вид права, на котором будет предоставлен земельный участок (собственность или аренда), выбирает заявитель<sup>184</sup>. Для приобретения права на земельный участок (его выкупа или получения права его аренды) недропользователь, как собственник объекта недвижимого горного имущества, обращается в уполномоченный государственный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок<sup>185</sup>. Требования к содержанию такого заявления и составу прилагаемых к нему документов устанавливается статьей 39.17 Земельного кодекса РФ.

В заявлении о предоставлении без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, указываются:

- наименование и место нахождения заявителя, а также его ОГРН и ИНН;
- кадастровый номер испрашиваемого земельного участка;
- основание предоставления земельного участка без проведения торгов (*определяются подпунктом 6 пункта 2 статьи 39.3 (для титула*

<sup>184</sup> См. пункт 6 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ.

<sup>185</sup> См. подпункт 6 пункта 1 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ.

собственности), подпункт 9 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ (для титула аренды);

- вид права, на котором заявитель желает приобрести земельный участок;
- цель использования земельного участка;
- реквизиты решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в случае, если испрашиваемый земельный участок образовывался или его границы уточнялись на основании данного решения;
- почтовый адрес и (или) адрес электронной почты для связи с заявителем.

В перечень представляемых для получения титула на земельный участок документов входят:

- документы, подтверждающие полномочия представителя заявителя;
- документ, подтверждающий право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов и предусмотренный перечнем, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Соответствующий перечень был установлен Приказом Минэкономразвития России от 12 января 2015 г. № 1. Согласно пункту 6 указанного перечня собственником сооружения, приобретающим земельный участок под таким сооружением в собственность, представляются:

- документ, удостоверяющий (устанавливающий) права заявителя на сооружение, если право на соответствующее сооружение не зарегистрировано в ЕГРН (таким документом является акт передачи завершенного строительством скважины или объекта обустройства заказчику-застройщику);
- сообщение заявителя, содержащее перечень всех зданий, сооружений, расположенных на испрашиваемом земельном участке, с указанием их кадастровых (условных, инвентарных) номеров и адресных ориентиров;
- выписка из ЕГРН об испрашиваемом земельном участке;
- выписка из ЕГРН о сооружении, расположенном на испрашиваемом земельном участке;
- выписка из ЕГРЮЛ о юридическом лице, являющемся заявителем.

В свою очередь собственник сооружения, приобретающий земельный участок под таким сооружением в аренду, в соответствии с пунктом 32 упомянутого перечня представляет идентичный перечисленному выше комплект документов.

Заявление о предоставлении земельного участка под созданным объектом недвижимого горного имущества должно быть рассмотрено уполномоченным органом в тридцатидневный срок со дня его представления недропользователем. При принятии решения о предоставлении земельного участка на праве собственности или в аренду соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан подготовить и направить заявителю проект договора купли-продажи или аренды земельного участка.

В подавляющем большинстве случаев на момент обращения недропользователя с заявлением о предоставлении земельного участка такой участок не сформирован и не осуществлен его государственный кадастровый учет.

В таких случаях, в соответствии с пунктом 1 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ, предоставление земельного участка будет производиться с большим числом итераций, по процедуре, аналогичной предоставлению для целей строительства земельного участка, который еще только предстоит образовать. Соответствующий порядок будет включать в себя:

- подготовку СРЗУ (если участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории);
- представление в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка;
- принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка;
- обеспечение заинтересованным юридическим лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка;
- осуществление государственного кадастрового учета земельного участка;

и последующие уже раскрытые выше процедуры:

- представление в уполномоченный орган заявления о предоставлении земельного участка;
- заключение договора купли-продажи или договора аренды земельного участка.

В силу предписаний статьи 11.9 Земельного кодекса РФ при определении требуемых для эксплуатации скважин и объектов обустройства площадей земельных участков следует руководствоваться установленными в соответствии с Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами нормами отвода земель. С учетом того, что такие нормы для случаев эксплуатации скважин и объектов обустройства пока не установлены в предлагаемой статье 11.9 Земельного кодекса РФ порядке, при определении предельных размеров земельных участков, следует руководствоваться правилом пункта 20 статьи 34 Закона № 171, согласно которому «до утверждения в установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации порядке правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются установленные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в соответствии со статьей 33 Земельного кодекса Российской Федерации предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков».

Такие нормы применительно к объектам обустройства установлены «Нормами отвода земель для электрических сетей напряжением 0,38 - 750 кВ. № 14278ТМ-Т1», утв. Минтопэнерго 20.05.1994 г., СН 452-73 «Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов», утв. Постановлением Госстроя СССР от 30.03.1973 г. № 45, СН 461-74 «Нормы отвода земель для линий связи», утв. Постановлением Госстроя СССР от 03.06.1974 г. № 114 и др. В отношении эксплуатируемых скважин установлены СН 459-74 «Нормы отвода земель для нефтяных и газовых скважин», утв. Постановлением Госстроя СССР от 25.03.1974 г.. Указанным актом, в частности, определяются нормы отвода земель

для эксплуатационных скважин, разведочных скважин, передаваемых в эксплуатацию, кустов эксплуатационных скважин, а также артезианских скважин<sup>186</sup>.

В проблемных случаях площади испрашиваемых земельных участков следует устанавливать согласуясь с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией. При недостаточности землеустроительной и градостроительной документации<sup>187</sup>, отсутствии в проектной документации указания на требуемую в период эксплуатации объекта площадь земельного участка, а также в случаях реальной недостаточности определенной в установленном порядке площади земельного участка для безопасной эксплуатации объекта земельный участок следует испрашивать в требуемой и обосновано рассчитанной площади. В действовавшей до 1 марта 2015 года редакции Земельного кодекса РФ соответствующие правила были нормативно закреплены положениям пункта 3 статьи 33 указанного кодекса. В настоящее время подобные нормы в Земельном кодексе РФ отсутствуют, однако необходимость соблюдения указанного расчетного порядка определения площади земельного участка очевидна в силу того, что решение уполномоченного органа о предоставлении земельного участка определенного размера должно быть должным образом обосновано.

При отказе уполномоченных органов в предоставлении земельного участка *завышенной*, по их мнению, площади добиваться предоставления необходимого недропользователю земельного участка возможно в судебном порядке. В практике арбитражных судов нередки случаи удовлетворения требований собственников объектов зданий, строений и сооружений, связанных с истребованием земельных участков большей площади, если доказана потребность в землепользовании значительного размера.

## **V. Операторская деятельность в контексте правоотношений недропользователей, возникающих при геолого-разведочной деятельности и разработке месторождений углеводородного сырья**

### **5.1. Квалификация операторского договора по законодательству Российской Федерации**

Основная бизнес-задача недропользователей, привлекающих операторов к деятельности по обустройству и эксплуатации месторождений, состоит в вовлечении в соответствующие процессы профессиональной организации, готовой понести операционные затраты, а также в значительной или в полной мере взять на себя предпринимательские риски, связанные с неуспехом геологического изучения недр, невозможностью или коммерческой нецелесообразностью разработки месторождения.

В мировой хозяйственной практике соответствующие соглашения принято именовать операторскими договорами с риском, а привлеченных недропользователями лиц – операторами. Недропользователи и операторы закрепляют в операторских договорах с риском следующие существенные условия:

а) *Предмет договора*: организация и проведение комплекса геологоразведочных работ на участке недр и добыча полезных ископаемых.

<sup>186</sup> При этом предусмотренные размеры земельных участков, отводимых для нефтяных и газовых скважин, составляют 0,36 га, артезианских скважин в напорных и безнапорных водоносных горизонтах – 0,5 га и 0,8 га соответственно, а кустов скважин – как сумма 0,36 га под первую скважину и 0,1 га под каждую последующую скважину.

<sup>187</sup> Например, при строительстве скважин на межселенных территориях.

б) *Текущее финансирование операций, выполняемых по договору*: преимущественно за счет средств оператора.

в) *Бремя рисков*: финансовые, геологические и производственные риски несет оператор.

г) *Компенсация затрат оператора*: осуществляется в денежной форме за счет реализованного добытого оператором сырья; осуществляется в случае успешности реализации проекта (подтвержденной продуктивности лицензионного участка и рентабельности его разработки).

д) *Вознаграждение оператора*: наличие и размер вознаграждения зависит от успешности реализации проекта (подтвержденной продуктивности лицензионного участка и рентабельности его разработки).

е) *Срок договора*: заранее не определим, зависит от успешности реализации геологоразведочных работ, заключается на срок проведения геологоразведочных работ, а в случае их успешности (подтвержденных добычных возможностей и рентабельности разработки) на срок разработки месторождения и ликвидации предприятия по добыче полезных ископаемых.

Соответствующий баланс интересов (как в операторском договоре с риском) сложно выстроить в рамках корпоративных отношений по участию в уставном или акционерном капитале проектной компании, являющейся владельцем права на пользование недрами. По общему правилу, финансовые последствия успеха или неуспеха проектной компании распределяется между ее участниками / акционерами пропорционально степени их участия в капитале компании. Преодолеваются данные обстоятельства посредством сложных акционерных соглашений, подчиненных праву иных юрисдикций, при условии осложненности сделки иностранным элементом. Исполнимость таких соглашений всегда под вопросом в силу избыточной усложненности правоотношений, а также политических и иных нехозяйственных факторов.

Реализация операторских договоров с риском российскими юридическими лицами (недропользователем и оператором) в настоящее время затруднительна в Российской Федерации. Действующее гражданское законодательство не позволяет выстроить соответствующие правоотношения недропользователя и оператора в рамках сложившихся и закрепленных законом договорных форм. Наиболее подходящим для реализации бизнес-потребностей недропользователя является участие указанных лиц в договоре простого товарищества (соглашении о совместной деятельности). В тоже время, данный вид соглашений не позволяет реализовать искомый дисбаланс интересов его сторон: «*прибыль - недропользователю, убыток - оператору*». Соглашение о совместной деятельности, распределяющие результаты деятельности только на одно лицо, ничтожно. Соглашение, делающее это лишь в номинальных объемах также следует рассматривать как ничтожную притворную сделку. Кроме того, недропользователи и операторы не стремятся к соединению своих вкладов в рамках простого товарищества, обособлению имущества сторон в составе отдельного имущественного комплекса, находящегося в общей долевой собственности недропользователя и оператора, что является условием и необходимым признаком простого товарищества.

В тоже время, в силу принципа свободы договора, закрепленного ст. 421 Гражданского кодекса РФ, стороны могут заключить договор, не предусмотренный законом. Для того, чтобы такой договор не мог быть успешно оспорен или к нему не могли быть применены последствия его ничтожности, он должен выражать объективный хозяйственный интерес каждой стороны в его исполнении, и не обладать порочащими сделку признаками (запрещенное дарение между юридическими лицами и пр.).

В силу сказанного операторский договор с риском следует квалифицировать как непредусмотренный законодательством, но допустимый к заключению договор. Квалифицировать его в качестве договора о выполнении работ или договора об оказании услуг, или их разновидности, подпадающих под регулирующее воздействие применимых норм части II ГК РФ невозможно в связи со следующим:

*1) Квалификация операторского договора с риском как обязательства о выполнении работ:*

В соответствии императивными положениями статьи 702 ГК РФ предметом договора подряда является выполнение работы и сдача ее овеществленного результата заказчику.

В отношении по операторскому договору с риском, в случае прекращения исполнения договора после результатов сейсморазведочных работ, подтвердивших нерациональность разработки участка недр, до строительства объектов капитального строительства на нем, оператором не будут передаваться недропользователю овеществленные результаты работ (полученная геологическая информация не может рассматриваться в качестве такого результата, т.к. ее материальный носитель может быть различен, а действия оператора не направлены на получение конкретного его вида; более того такая информация может содержаться в электронном виде).

В случае исполнения операторского договора с риском вплоть до стадии завершения разработки месторождения и ликвидации предприятия по добыче полезных ископаемых включительно, все созданные производственные объекты подлежат ликвидации, а затронутые хозяйственной деятельностью земли и недра должны быть рекультивированы; передача овеществленного результата работ по договору в этом случае также не предполагается.

Императивная норма статьи 711 Гражданского кодекса РФ о выплате заказчиком подрядчику обусловленной цены договора после сдачи результата работ заказчику также не применима. Правовая конструкция операторского договора с риском ставит наличие вознаграждения оператора и его размер в зависимости от достигнутого им коммерческого результата исполнения договора. Вознаграждение в этом случае факультативно, не выплачивается недропользователем, а сам недропользователь получает от оператора причитающуюся ему часть прибыли.

Императивное требование статьи 708 ГК РФ о согласовании сторонами в договоре сроков работ в операторском договоре с риском также не выполняется, т.к. такой договор не заключается на какой-нибудь конкретный срок. Сроки исполнения операторского договора с риском находятся в зависимости от достигнутых при его исполнении коммерческих результатов и принимаемых исходя из этого сторонами инвестиционных решений.

По совокупности сказанного, операторский договор с риском не может быть квалифицирован как обязательство о выполнении работ (договор подряда или какая-либо его разновидность) и подчинен регулирующей силе норм Гражданского кодекса РФ о подряде.

*2) Квалификация договора как обязательства об оказании услуг:*

В соответствии с императивными нормами статьи 779 Гражданского кодекса РФ преследуемый заказчиком результат исполнения договора возмездного оказания услуг состоит в совершении определенных действий (выполнении определенной деятельности), а не получении материализованного результата работ. Между тем, в случае подтвержденной при выполнении геологоразведочных работ нефтегазоносности лицензионного участка и рентабельности его разработки, принятии сторонами решения об

исполнении операторского договора с риском на этапе пробной эксплуатации, последующей разработки месторождения в течение определенного срока, по результатам исполнения договора недропользователю будет передано созданное оператором имущество (скважины, объекты обустройства).

Необходимым условием договора об оказании услуг, согласно статье 779 Гражданского кодекса РФ, является его безусловная возмездность со стороны Заказчика. В тоже время правовая конструкция Операторского договора с риском предполагает факультативность вознаграждения Оператора и зависимость его размера от достигнутых экономических показателей при разработке месторождения. Денежный поток в таком случае направлен от оператора к недропользователю, с которым оператор разделяет в обговоренной пропорции полученную прибыль при ее наличии.

С учетом сказанного операторский договор с риском нельзя рассматривать в качестве обязательства об оказании услуг (договор возмездного оказания услуг или какую-либо его разновидность) и применять в его отношении соответствующие положения части II ГК РФ.

Таким образом, операторский договор с риском представляет собой непредусмотренный Гражданского кодекса РФ вид договора, который вправе заключить стороны в соответствии с пунктом 2 статьи 421 данного кодекса. Правовое регулирование отношений сторон в рамках операторского договора с риском будет осуществляться нормами исключительно раздела III части I ГК РФ «*Общая часть обязательственного права*».

В тоже время, сложившаяся правоприменительная и судебная арбитражная практика, не осмысливает правовую природу операторского договора с риском, как сделки, непоименованной в Гражданском кодексе РФ, рассматривает подобные соглашения как смешанный договор и применяет к каждому правоотношению в его рамках правила и нормы соответствующих норм ГК РФ (о подряде, оказании услуг, агентировании и т.д.). Кроме того, ряд положений операторских договоров с риском указывают на формальную безвозмездность юридических и фактических действий оператора в пользу недропользователя (запрещенное дарение между коммерческими юридическими лицами), а в случае их реализации позволяет применять последствия неосновательного обогащения, либо требовать оплаты в ценах, взимаемых в сходных обстоятельствах.

Кроме того, в Налоговом кодексе РФ оператор, в отличие от «*оператора нового морского месторождения углеводородного сырья*» не закреплен в качестве специального субъекта налоговых правоотношений. В этой связи Налоговый кодекс РФ не позволяет рассматривать соответствующие расходы оператора в соответствии со статьями 261 и 325 указанного кодекса в качестве расходов на освоение природных ресурсов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций. Поименованная совокупность правовых и налоговых рисков, не позволяет эффективно реализовывать операторские договоры с риском, а их сторонам достичь требуемых результатов.

## **5.2. Участие операторов в отношениях созданию объектов недвижимого горного имущества при ведении геологоразведочной деятельности и эксплуатации месторождений углеводородного сырья**

Если с учетом указанных в предыдущем пункте обстоятельства будет принято решение о заключении операторского соглашения с риском, то возникают обоснованный вопрос: исполнение каких обязательств может быть возложено на оператора и от чьего имени (своего или недропользователя) следует ему действовать. Указанные вопросы удобно рассматривать применительно к уже раскрытой в настоящей лекции



последовательности совершаемых недропользователем правовых процедур. См. прилагаемую таблицу.

Правоотношения	Сторона правоотношений	От чьего имени действует	Функционал
Земельные	Агент	от имени заказчика-застройщика (недропользователя)	<p>взаимодействие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>с распорядителями земель по вопросам вынесения распорядительных актов о согласовании (предварительном согласовании) предоставления земельных участков;</li> <li>со смежными землепользователями при согласовании границ смежных земельных участков и предоставления сервитутов</li> <li>с кадастровыми инженерами при проведении кадастровых работ</li> <li>с Росреестром при государственной регистрации сервитутов и договоров аренды</li> </ul>
	Агент	от имени распорядителя земель	<p>взаимодействие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>с Росреестром при постановке земельных участков на государственный кадастровый учет и регистрации права собственности на них за государством и муниципальными образованиями</li> </ul>
Градостроительные	Технический заказчик	от имени заказчика-застройщика	<p>при <u>проведении инженерных изысканий</u> (далее – «ИИ»):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>разработка и утверждение задания на выполнение основных специальных видов ИИ</li> <li>утверждение программы ИИ</li> <li>заключение договора на выполнение необходимых видов ИИ</li> <li>ведение технического контроля полевых и камеральных работ, включая приемку полевых материалов на предмет их достоверности, соответствия НПА и НТД</li> <li>приемка технического отчета по результатам ИИ</li> <li>получение технических условий</li> </ul> <p>при <u>разработке проектной и рабочей документации</u> (далее – «ПД» и «РД»):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>разработка и утверждение задания на разработку ПД и РД</li> <li>заключение договоров подряда на подготовку ПД и РД</li> <li>приемка работ по подготовке ПД и РД</li> <li>представление заявителя при заключении договора на проведение государственной и/или негосударственной экспертизы ПД и результатов ИИ</li> </ul> <p>при выполнении <u>строительных работ</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>представление интересов заказчика-застройщика при получении разрешения на строительство</li> <li>направление извещения о начале выполнения работ в органы госстройнадзора</li> <li>разработка и утверждение задания на строительство</li> <li>передача документации, необходимой для выполнения работ по договору подряда на строительство, в том числе копии разрешения на строительство, утвержденной ПД, РД и результатов ИИ</li> </ul>

Правоотношения	Сторона правоотношений	От чьего имени действует	Функционал
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• заключение договора на проведение строительного контроля</li> <li>• заключение договора подряда на проведение авторского надзора</li> <li>• представление интересов заказчика-застройщика при получении заключения о соответствии (ЗОС) и получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию</li> </ul>
	Подрядчик на СМР	от своего имени	<ul style="list-style-type: none"> <li>• выполнение СМР (при условии членства в СРО)</li> </ul>
	Исполнитель строительного контроля	от своего имени	<ul style="list-style-type: none"> <li>• контроль за выполнением работ, на предмет их соответствия результатам ИИ, ПД, РД, применимых НПА и НТД</li> </ul>
	Исполнитель	от своего имени	<ul style="list-style-type: none"> <li>• комплексные инженеринговые услуги</li> </ul>
Учетно-регистрационные	Агент	от имени заказчика-застройщика (недропользователя)	взаимодействие: <ul style="list-style-type: none"> <li>• с Росреестром при постановке объектов капитального строительства на государственный кадастровый учет и регистрации права собственности заказчика-застройщика на них,</li> <li>• с распорядителями земель и Росреестром при оформлении права недропользователя на земельные участки, необходимые для эксплуатации размещенных объектов капитального строительства</li> </ul>
Геолого-разведочная деятельность	Агент	от своего имени и от имени недропользователя	<ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение разработки и согласования проектных документов на проведение работ на лицензионных участках</li> <li>• проведение или обеспечение проведения мероприятий по геологическому изучению недр и доразведке месторождений на лицензионных участках, включая, но не ограничиваясь проведением или управлением сейсморазведочными работами, поисково-оценочным, разведочным и иным бурением, выполнением комплекса ГИС, обработкой и интерпретацией полученных материалов, пересчетом запасов углеводородов и др.</li> </ul>

Право-отношения	Сторона правоотношений	От чьего имени действует	Функционал
<p><b>Разработка месторождений, операции с УВС</b></p>	<p>Агент</p>	<p>от своего имени и от имени недропользователя</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• осуществление разработки месторождений в соответствии с установленной стадийностью, условиями лицензий, предписаниями проектных технологических документов, требованиями НПА и НТД</li> <li>• соблюдение установленных уровней добычи, недопущение сверхнормативных потерь углеводородного сырья, разубоживания и выборочной отработки залежей углеводородов;</li> <li>• обеспечение внедрения и применения технологий, повышающих степень извлечения запасов УВС;</li> <li>• осуществление подготовки, переработки углеводородного сырья в соответствии требованиями операторского соглашения, НПА и НТД</li> <li>• обеспечение соответствия продуктов переработки УВС требованиям к их качеству</li> <li>• представление при разработке месторождений и переработке УВС, проведении связанных с ними мероприятий интересов недропользователя в отношении с государственными органами, уполномоченными в сфере горного надзора, геологического контроля, охраны окружающей среды, другими государственными органами и подведомственными организациями, уполномоченными на проведение иных видов государственного контроля и надзора</li> <li>• представление интересов недропользователя в сделках по сбыту УВС и продуктов его подготовки / переработки и др.</li> </ul>

### **5.3. Участие операторов в отношениях по эксплуатации опасных производственных объектов**

Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – «**Закон об ОПО**») не содержит запрета на привлечение организацией – собственником опасного производственного объекта (далее – «**ОПО**»), третьих лиц для осуществления действий, связанных с обеспечением эксплуатации ОПО, при условии соблюдения требований федеральных правил и норм промышленной безопасности.

При этом нормативно-технические и инструктивно-методические документы в некоторых случаях прямо допускают возможность привлечения сторонних организаций, как например:

- Пункт 54 Правил безопасности магистральных трубопроводов предусматривает, что для выполнения сварочно-монтажных работ на магистральных трубопроводах (ОПО) следует привлекать организации, имеющие право (аттестованные) выполнения таких работ, при этом работники, осуществляющие непосредственное руководство и выполнение сварочных работ, должны быть аттестованы.
- Согласно пункту 268 Руководства по безопасности «*Техническое диагностирование трубопроводов линейной части и технологических трубопроводов магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов*», утв. приказом Ростехнадзора от 02.08.2018 № 330, для выполнения подрядных работ на магистральных трубопроводах привлекаются организации, имеющие соответствующие лицензии на выполняемые ими виды работ и соблюдающие требования по охране окружающей среды.
- В соответствии с МИ 3532-2015. «*Рекомендация. Государственная система обеспечения единства измерений. Рекомендации по определению массы нефти при учетных операциях с применением систем измерений количества и показателей качества нефти*», утв. ФГУП «ВНИИР» 24.08.2015, предусматривается возможность привлечения организаций, проводящих техническое обслуживание средств измерений, используемых на ОПО и т.д.

Таким образом, третьи лица (включая операторов) могут привлекаться для выполнения разного рода работ (оказания услуг) по обеспечению эксплуатации ОПО, например, техническое обслуживание, диагностирование ОПО, оперативное диспетчерское управление, обеспечение нормальной работы АСУ ТП на ОПО, охрана ОПО, а также обеспечение поддержания сил и средств в постоянной готовности к локализации и ликвидации аварий, в том числе путем заключения договоров на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами и формированиями.

Вместе с тем согласно статье 6 Закона об ОПО осуществление отдельных видов деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. В связи с этим привлекаемые организации при осуществлении лицензируемых видов деятельности должны получить соответствующие лицензии.

На основании вышеизложенного следует заключить, что действующее законодательство о промышленной безопасности не устанавливает запрет на привлечение третьих лиц для оказания собственнику ОПО услуг, связанных с эксплуатацией объекта. При этом законодательством о промышленной безопасности, нормативно-техническими и инструктивно-методическими документами установлены требования, которым должна соответствовать подрядная организация (подтверждение специальной правоспособности, а именно наличие лицензии на выполнения определенных видов работ/услуг, наличие

допусков к определенным видам работ (аккредитация), соответствие требованиям к квалификации персонала (аттестация) и т.д.).

## Заключение

В завершении исследования необходимо отметить, что период становления российского законодательства в связи со сменой экономического уклада давно завершён. Однако, отечественное законодательство продолжает динамично реформироваться и изменяться даже в тех сферах, где оно должно оставаться традиционно стабильным, обеспечивая многолетнюю определенность условий ведения хозяйственной деятельности.

Не обошла эта тенденция и земельное, градостроительное и учетно-регистрационное законодательство в части, применяемой при создании объектов капитального строительства, в т.ч. объектов недвижимого горного имущества. В тоже время, анализируя состоявшиеся за последние 10-15 лет изменения соответствующих правовых норм, возможно сделать общий вывод о системности произошедших изменений и наличии у них четкого вектора, предопределённого продуманным и заблаговременным целеполаганием. Данное утверждение в полной мере относимо к земельному и учетно-регистрационному законодательству, чего не скажешь о законодательстве в области градостроительной деятельности. Соответствующие субъективные выводы сложились у автора, как у практикующего юриста, на протяжении многих лет осуществлявшего правовое сопровождение деятельности заказчиков-застройщиков, создающих промышленные объекты недвижимого имущества.

Общими положительными итогами состоявшихся изменений земельного, градостроительного и учетно-регистрационного законодательства являются:

- Внедрение развитых форм электронного документооборота между лицами, испрашивающими оказание государственных услуг и реализации административных процедур, и предоставляющими их правоприменителями;
- Организация межведомственного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с целью обмена располагаемыми документами, обуздавшая кафкианский абсурдизм их многократного предоставления частными заявителями;
- Производное из предыдущих посылок ускорение и упрощение реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления административных процедур и предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг и т.п.

В отношении земельного законодательства, регламентирующего предоставление участков под застройку и последующую эксплуатацию объектов недвижимого горного имущества, можно отметить следующие положительные итоги реформирования.

- Казуализацию земельного законодательства, его подчинение концептуальным принципам *«читать много, понять и реализовать легко»*, *«меньше взаимно конкурирующих специальных норм»*, позволивших устранить противоречивые результаты толкования имевшихся родовых, более общих норм Земельного кодекса РФ.
- Устранение большого числа конкурирующих норм, являющихся специальными по отношению друг к другу на основании собственных взаимно

несопоставимых признаках, порядок применения которых не определялся выработанными способами толкования норм закона.

- Уход от формальных избыточных процедур по выбору и оценке альтернативных вариантов размещения объектов капитального строительства при приобретении земельных участков для целей строительства в бесконкурентном порядке<sup>188</sup> и т.д.

Применительно к законодательству в области градостроительной деятельности следует отметить, что его изменения носили бессистемный и разнонаправленный в смысле достигнутых результатов характер. Яркой иллюстрацией непродуманного решения, продиктованного отраслевыми лоббистскими интересами, является поспешная отмена экспертизы проектной документации на создание скважин и выдачи разрешений на их строительство и ввод в эксплуатацию, попутно приведшая к отмене государственного строительного надзора за созданием скважин и повышению риска возникновения аварийных ситуаций в процессе их строительства и других негативных последствий.

Общий вектор изменений Градостроительного кодекса РФ, как и в случае с Земельным кодексом РФ, состоял в казуализации закрепляемых в нем установлений, однако достигнутые результаты оказались крайне противоречивы. Примером непоследовательного нестабильного регулирования градостроительных отношений является многократный за последние десять лет пересмотр необходимости и порядка подтверждения заказчиком–застройщиком собственной специальной правоспособности по ведению строительного контроля. Так, за последние десять лет четырежды отменялось требование о подтверждении специальной правоспособности лица, осуществляющего такой строительный контроль. Почти столь же часто требования о подтверждении специальной правоспособности соответствующих лиц вводились вновь.

Строительная деятельность, особенно в сфере создания промышленных объектов, связана со значительными капиталовложениями и длительными сроками реализации проектов: путь от инженерных изысканий до ввода созданного объекта капитального строительства в эксплуатацию (в том числе объекта недвижимого горного имущества) занимает несколько лет. В этой связи такая деятельность по своей природе требует стабильного регулирования, между тем нормы градостроительного законодательства требуемого постоянства не обеспечивают. В результате постоянной смены «правил игры»: пересмотра административных градостроительных процедур, требований к субъектам градостроительной деятельности, подтверждению их специальной правоспособности посредством членства в СРО, пересмотра структуры и принципов функционирования СРО, объема финансового бремени их членов, принципиальные изменения в порядке нормативно-технического регулирования строительной деятельности, фетишизация избыточного функционала регулирующих органов, у субъектов градостроительной деятельности возникают колоссальные организационные и финансовые издержки, не позволяющие ни эффективно выполнять свои функции, ни оживить экономику страны.

Что касается учетно-регистрационного законодательства, то его изменения носили характер продуманной и последовательно реализованной стратегии, как, собственно говоря, и было. Заданные программными документами Правительства РФ в 2000-х годах цели по концентрации функций по проведению кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество в одном органе, созданию единого электронного государственного информационного ресурса, отражающего сведения о всех объектах недвижимости и правах на них, внедрению единообразных процедур по государственному

<sup>188</sup> См. ныне отмененную статью 31 Земельного кодекса РФ.

учету объектов недвижимости и регистрации имущественных прав на них, были в полной мере достигнуты к 01.01.2017 году (вступлению в силу Закона о регистрации недвижимости).

Достижение таких целей было нелегкой задачей и осуществлялось нелинейно (об этом свидетельствуют хотя бы многократные продление переходных периодов по внедрению кадастрового учета объектов капитального строительства, переходу к кадастровому учету лесных участков от их государственного лесного учета и пр.), но достигнутые результаты оказались впечатляющими для практикующих в соответствующей сфере специалистов.

В завершении хотелось бы выразить надежду на то, что в дальнейшем будут устранены указанные в настоящем исследовании и иные объективно существующие недостатки в правовом регулировании создания объектов недвижимого горного имущества, а государство будет живо откликаться на возникающие потребности недропользователей, находя с обоснованный баланс частных и публичных интересов.

**Гончаров П.П.**

**старший научный сотрудник  
Института горного и энергетического права  
РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина**

**заместитель генерального директора  
АО «РНГ» по правовым вопросам**