

О ГЕОРЕСУРСАХ НЕДР И ПРИЗНАНИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТЫ ПОДЗЕМНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

© 2013 г. Александр Владимирович Лагуткин¹,
Людмила Юрьевна Грудцына²

Краткая аннотация: в статье приводятся аргументы в пользу законодательного регулирования возможности приватизации (государственной регистрации права собственности) объектов подземного строительства, в частности в мегаполисах. Наиболее эффективное освоение подземного пространства будет возможно лишь в союзе государства с бизнесом, для которого легализованная возможность оформления объектов подземного строительства в собственность станет одним из весомых аргументов для хозяйственного и бережного обращения с георесурсами нашей планеты.

Annotation: in article arguments in favor of legislative regulation of possibility of privatization (the state registration of the property right) objects of underground construction, in particular, in megalopolises are adduced. The most effective development of underground space in the future will be possible only in the state union with business for which legalized possibility of registration of objects of underground construction in property becomes one of powerful arguments for economic and care with georesources of our planet.

Ключевые слова: георесурсы, подземное строительство, недра, природные ресурсы, полезные ископаемые, окружающая среда, подземное пространство, капитальные подземные выработки.

Key words: georesources, underground construction, subsoil, natural resources, minerals, environment, underground space, capital underground developments.

В соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно же ч. 2 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Поскольку недра являются природными ресурсами, к ним данная конституционная норма, несомненно, относится³.

Согласно ст. 1.2 Закона РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. недра в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Из этой статьи не ясно, как же следует поступать, если эти органы не могут согласовать свои интересы.

Соотношение вкладов государства и бизнеса в геолого-разведочные работы в денежном выражении составляет в среднем, соответственно, 1 к 20 – для углеводородного сырья и 1 к 5 – для твердых полезных ископаемых. Из этого отчетливо видно, что бизнес уже давно стал партнером государства в геолого-разведочных работах. В поиск и раз-

ведку месторождений полезных ископаемых вкладывались и вкладываются огромные средства бизнес-структур, а значит, реализация целей и задач государства в области дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы нашей страны осуществляется в том числе с помощью и за счет частного сектора экономики (как правило, крупного бизнеса).

Существует важнейшая проблема, принятие решения по которой, на наш взгляд, предстоит в самом ближайшем будущем, – это возможность признания права собственности на объекты подземного строительства в России.

Прежде чем добывать из земли полезные ископаемые, необходимо провести разведку и разработку их месторождений (открытым, подземным, комбинированным или подводным способом). Разработка месторождений открытым способом производится с земной поверхности и состоит из основных видов работ: вскрышные и добычные работы. Разработка подземным способом связана прежде всего с проведением подземных горных выработок. Подземная разработка месторождения состоит в основном из следующих видов работ: проведение подготовительных выработок; крепление горных выработок; добычные работы⁴. Все эти мероприятия – необходимая часть общего технологического процесса добычи полезных ископаемых. Однако без освоения подземного пространства, которое осуществляют строители подземных объектов (подземных сооружений), добыча полезных ископаемых невозможна⁵.

¹ Председатель отделения проблем управления РАЕН, действительный член РАЕН, член Президиума РАЕН, доктор юридических наук (E-mail: a-lagutkin@yandex.ru)

² Профессор Финансового университета при Правительстве РФ, член-корреспондент РАЕН, доктор юридических наук, почетный адвокат России (E-mail: ludmilagr@mail.ru).

³ См.: Перчик А.И. Проблема правового регулирования недропользования на современном этапе // Материалы заседания “круглого стола” по теме “Горное право России” (30 мая 1994 г.). М., 1994. С. 19.

⁴ См.: Лагуткин А.В. Концепция строительства горного законодательства России // Там же. С. 7.

⁵ См.: Картозия Б.А., Корчак А.В., Лагуткин А.В. Некоторые научные, производственные, правовые и образовательные задачи строительной геотехнологии и освоения подземного пространства. К XX-летию Первой Всесоюзной научной конференции по проблемам освоения подземного пространства. М., 2013. С. 23.

Согласно ст. 2 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” от 30 декабря 1995 г. инвестор, получив от государства право на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, обязан за свой счет и риск осуществить эти работы.

Фактически инвестор (бизнес) вкладывает большие средства в предварительную и детальную разведку – бурение, использование глубоких шурфов, мелких шахт и штолен, затем – подземных скважин и т.д. Все эти как бы сопутствующие подготовительные, но очень важные подготовительно-технологические работы обеспечивают в конечном итоге успех выемки полезных ископаемых из недр. Результат этих подготовительно-технологических работ вполне конкретный: под землей строятся и эксплуатируются долгие годы (как правило, весь срок службы горнодобывающего предприятия) объекты подземного строительства, обслуживающие сами шахты, рудники и т.д.⁶ К ним относятся, например, камеры, тоннели (транспортные, коммунальные, тоннели специального назначения и др.), околоствольные дворы, штольни, вентиляционные шахты и т.д. Все эти объекты в целях их более бережного и хозяйственного использования могут быть приватизированы и оформлены в собственность частных и юридических лиц, их построивших и эксплуатирующих.

Еще одним аргументом в пользу необходимости введения режима частной собственности на подземные сооружения и конструкции, перечисленные выше, является постоянная потребность в их ремонте и техническом обслуживании. Максимально эффективно и своевременно такой ремонт и обслуживание могут осуществлять только собственники этих объектов. Государство в данном случае нередко проявляет себя как неэффективный управленец подземных объектов, которые в силу своей сложности, условий их работы и малодоступности требуют глубокого научного обоснования и разработки порой уникальных технологий ремонта. Однако государство не уделяет этому должного внимания. Как верно отмечал Б.Д. Ключин, главной причиной неэффективности горного законодательства являются прежде всего неурегулированность многих основных отношений недропользования, отсутствие необходимых законодательных актов, а в целом ряде случаев и отсутствие концепции развития отдельных нормативных актов, обеспечивающих порядок и процедуру применения законодательства о недрах⁷.

Отдельно следует остановиться на **подземных пространствах мегаполисов** – части сложной природно-технической видоизменяемой геосистемы города. Проблемы в связи с освоением подземного пространства имеет каждый мегаполис, строятся ли большие многофункциональные подземные комплексы различного назначения, транспортные и коммуникационные тоннели либо подземные стоянки и гаражи, производственные и складские помещения и т.д.

Растущий в мире интерес к комплексному освоению городского подземного пространства в значительной мере обусловлен, с одной стороны, необходимостью интенсивного развития, с другой – свойствами подземных сооружений, которые позволяют: 1) защитить зону обитания человека от техногенных воздействий; 2) обеспечить естественную защи-

ту подземных объектов. Эта защита является одновременно механической, термической, акустической и гидравлической. Необходимо исключить негативное влияние климатических условий на эксплуатацию подземного объекта, а также обеспечить безопасность при всех видах внешних воздействий (стихийных, техногенных и диверсионных) и т.д.

Сегодня такое использование рассматривается уже не как один из возможных, но как безальтернативный вариант оптимального развития городов-мегаполисов⁸. Важность и необходимость решения возникающих в связи с такой постановкой задач нашли отражение в принятой Правительством Москвы Концепции освоения подземного пространства и основных направлениях развития подземной урбанизации города Москвы (2008 г.), в рамках которой предполагается ежегодно увеличивать объемы подземного строительства на 150 тыс. кв. м. К 2010 г. этот показатель был доведен с 700 тыс. до 1 млн. кв.м в год, что составило около 14% от общего объема строительства. С учетом увеличения площади Москвы за счет территорий Московской области, а также теснейшей связи экономик и инфраструктур Москвы и области предлагается разработать и принять Программу совместного освоения подземного пространства Москвы и Московской области.

Анализ зарубежного опыта освоения подземного пространства мегаполисов (о котором речь пойдет ниже) показывает, что оптимальные условия для обеспечения устойчивого развития и комфортного проживания достигаются при доле подземных сооружений 20 – 25% от общей площади вводимых объектов. В настоящее время этот показатель для г. Москвы составляет всего 8%. Решение таких масштабных задач невозможно без дальнейшего развития и совершенствования законодательной и нормативной базы градостроительного и технического проектирования, разработки научно обоснованной методологии освоения подземного пространства, нового научного подхода к строительству подземных сооружений⁹.

Планомерное, сбалансированное использование городского подземного пространства обеспечивает эффективное развитие городской инфраструктуры¹⁰. Как верно отмечает В.А. Картозия, это необходимо для экономии территории, сохранения экологии, в целях уменьшения затрат энергии на отопление и охлаждение помещений и т.д.¹¹ Основными факторами, влияющими на размещение создаваемых в подземном пространстве объектов, являются: параметры города (площадь, протяженность, высотность и др.); рельеф местности, природные, геологические и гидрологические условия; функциональное назначение различных зон (селитьба, промышленные и другие внеселитебные зоны); характер застройки.

В передовых европейских столицах – Париже, Берлине, Вене – такая необходимость возникла уже в 1950-е годы. В результате всего за несколько лет там появились многофункциональные комплексы, особенностью которых являются значительные размеры, более сложная организация входных

⁶ См. Картозия Б.А., Федунец Б.И., Шуплик М.Н. и др. Шахтное и подземное строительство. Учеб. для вузов. В 2-х т. Т. 1. М., 2003. С. 8.

⁷ См.: Ключин Б.Д. Развитие законодательной базы горного права РФ: проблемы и пути совершенствования // Актуальные проблемы горного права. Науч. конф. Сб. докладов. М., 2010. С. 9.

⁸ См.: Геоэкология Москвы. Методология и методы оценки состояния городской среды / Отв. ред. Г.Л. Кофф, Э.А. Лихачева, Д.А. Тимофеев. М., 2006.

⁹ См., например: Картозия Б.А., Насонов И.Д., Шуплик М.Н. Состояние и задачи научных исследований при освоении подземного пространства городов // Горный журнал. 1995. № 8. С. 43–47.

¹⁰ См.: Картозия Б.А., Карчак А.В., Лагуткин А.В. Указ. соч. С. 25.

¹¹ См.: Картозия Б.А. Введение в горную науку “строительная геотехнология” и проблему “освоение подземного пространства”. М., 2008. С. 59.

узлов и уровней, а также использование подземного пространства. Россия, как всегда, отстает на полвека и более.

Найти место подземным объектам недвижимости и сооружениям инженерной и транспортной инфраструктур в земельных отношениях препятствуют различные проблемы, которые могут быть охвачены тремя сферами исследований: юридической; технической; технологической. Развитие данных сфер тесно взаимосвязано: решение технических проблем и применение новых технологий не может происходить без юридической, т.е. законной, основы. Необходима четкая и понятная *Концепция освоения подземного пространства мегаполисов* со своей методологией и стратегией. Подобная концепция должна аргументированно отвечать на следующие основополагающие вопросы: что, сколько и в какой очередности строить в подземном пространстве; где можно и где нельзя строить; как строить, как эксплуатировать подземные объекты; кто имеет возможность приватизировать, регистрировать объекты подземного строительства в собственности и на каких условиях. К таким объектам можно отнести, например: подземные туннели и переходы, инженерную инфраструктуру (объекты, обслуживающие городские коммуникации и др.).

Как известно, выделение земли для размещения объектов строительства требует оформления прав на земельный участок, его картографического отображения и обязательной регистрации объектов. Но в соответствии с действующим российским законодательством земельный участок – это часть земной поверхности, а для функционирования подземных объектов наземная часть земельных участков не выделяется. Кроме того, подземные пространства с расположенными на них объектами не подлежат регистрации и не могут быть отображены в существующей кадастровой системе. Следовательно, возникает ряд вопросов: а) определение правового статуса подземных пространств и объектов недвижимости, размещенных в них; б) какими законодательными актами регулируется использование подземного пространства; в) какая документация должна подтверждать факт существования и режим использования подземных объектов недвижимости и занимаемых ими пространств; г) как картографически отобразить подземные объекты и каким образом подземные объекты могут быть отображены в существующей кадастровой системе; д) где и каким образом подземные объекты должны регистрироваться; е) какие технологии позволяют использовать не площади, а пространство (объемы).

Проанализируем зарубежный опыт в сфере законодательного регулирования и регистрации права собственности на объекты подземного строительства (на примере Нидерландов, Дании и Норвегии).

Подземные объекты в земельно-кадастровой системе в Нидерландах

Права собственности в Нидерландах всегда имеют отношение к поверхностным участкам. На земельные участки, к которым относятся подземные объекты, могут быть установлены следующие права: право собственности; ограниченное право собственности (суперфиций, долгосрочная аренда, сервитут); совместная собственность. Если относительно земельного участка не установлены никакие права, действуют правила вертикального и горизонтального присоединения.

Текущая кадастровая регистрация подземных объектов с 1998 г. может осуществляться уведомлением в кадастровой регистрации специализированным кодом “ОВ” или “OBD” (Ondergronds Bouwwerk: underground construction). В базе данных такой код подтверждает, что под поверхностным

участком находится подземная конструкция. Код “ОВ” связан с земельным участком и субъектом, который является ответственным за подземный объект. Такой код показывает фактическую ситуацию, а не права или ограничения, связанные с ним. Границы подземных объектов на кадастровой карте обозначаются кодом видимости ‘2’, который обозначает, что границы не видны на поверхности (сверху). Основные недостатки системы регистрации прав относительно подземных объектов в Нидерландах: 1) пространственная информация относительно подземных объектов (геометрия, месторасположение) не доступна в кадастровой системе; 2) нет общепринятого пути регистрации законного статуса объектов инфраструктуры.

Подземные объекты в земельном праве и кадастре Дании

Закон Дании основан на тех же принципах, что и другие международные права на собственность: право собственности устанавливается на участки и не ограничивается в вертикальном измерении. Горизонтальное разделение (юридическое и фактическое) в собственности может быть установлено ограничениями в собственности. Несмотря на то что нормативно закрепленного требования и правил выделения участков под подземные объекты в Дании нет, в ее кадастре границы, которые не видимы в поле, не нужно отражать на кадастровой карте. В конкретных случаях для объектов транспортной и инженерной инфраструктур принимаются практические решения по формализации права на земельное пространство, используемое для их размещения. Для этого могут использоваться специальные виды сервитутов (ограничений прав). Например, законный статус метро в Копенгагене обеспечивается сервитутами. В рамках этого проекта развивались специальные сервитуты-туннели (tunnel-servitudes), сервитуты-станции (stations-servitudes) и сервитуты выходов непредвиденного случая (emergency-exits-servitudes). Эти сервитуты наложили ограничения на владельцев участков выше конструкций и на владельцев соседних участков.

Подземное пространство в земельном праве и кадастровых системах Норвегии. Метод Осло

Основным законодательным актом Норвегии, который регулирует земельные отношения, является Закон о разделе земли (the Land Subdivision Act). В соответствии с ним земельный участок – часть земной поверхности, не ограниченная по высоте и глубине использования. Существующий Закон не предполагает никаких условий для идентификации и регистрации подземных структур. Однако муниципалитет г. Осло на основании соглашения между городом и местным судом утвердил кадастровую систему, названную Методом Осло (the Oslo Method).

В полученной системе были созданы условия для трехмерной регистрации объектов. Данный кадастр создает условия для выделения участков под и над землей, но пока что был использован только для подземных участков: 1) для обозначения подземных участков введено понятие “строительный участок” (“construction parcel”); 2) строительные участки не могут быть выделены без построенного на них объекта или они должны иметь отношение к существующей конструкции; 3) подземные участки подлежат кадастровой съемке, но в большинстве случаев используются строительные чертежи, причем подземный участок идентифицируется так же, как и участок на поверхности, но со своим регистрационным номером

Вертикальные границы земельного участка показываются на кадастровой карте. На “строительный участок” выдается

земельный сертификат, аналогичный сертификату на земельный участок. Задача отображения подземных коммуникаций в Норвегии решается путем создания кадастра инженерных коммуникаций. С 1 января 2010 г. вступил в силу новый Закон о кадастре в Норвегии, который установил новую национальную кадастровую базу данных. Общий принцип регистрации основывается на *Методе Осло*, поэтому большинство подземных объемов, созданных в Осло, с 2010 г. стали законными на уровне страны¹².

Основные недостатки системы регистрации прав на подземные объекты в Норвегии следующие: 1) строительные участки не могут быть выделены без построенного на них объекта, или они должны иметь отношение к существующей на поверхности земли конструкции; 2) разграничения по глубине использования и объему прав не предусмотрены.

Варианты внедрения информации о подземных объектах в современные земельно-кадастровые системы можно объединить в несколько типичных видов:

наличие трехмерных (3D) карт в действующей кадастровой системе (примерами являются существующая практика в Дании и Нидерландах)¹³;

гибридное решение (примером является метод Осло в Норвегии);

полный трехмерный (3D) кадастр (на данный момент его нет ни в одной стране, но попытки его создания предпринимаются)¹⁴;

кадастр инженерных сетей (на стадии создания пилотных проектов в нескольких европейских странах)¹⁵.

На основе изложенного можно сделать несколько выводов:

1) Необходимо начать подготовку комплексных поправок в горное законодательство Российской Федерации, главной целью модернизации которого является необходимость за-

крепления правовых механизмов легализации (государственной регистрации) права собственности на объекты подземного строительства в России. Для этого необходимо внести изменения и дополнения в новый ГК РФ, Закон РФ “О недрах” в части правовых процедур и механизмов регистрации права собственности на объекты подземного строительства, а также разработать Модельный горный кодекс России.

2) Необходимо внести дополнения в ст. 2 (Соглашение о разделе продукции) Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” от 30 декабря 1995 г. в части дополнения п.1.1 следующего содержания:

“1.1. Соглашение о разделе продукции может определять условия, при которых инвестор имеет право на оформление в собственность объектов подземного строительства, которые он возвел в целях реализации переданных ему исключительных прав на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ”.

Но принятие данной нормы сейчас, пока не приняты комплексные поправки в законодательство, почти бессмысленно, поскольку государственное оформление права собственности требует его картографического трехмерного отображения и занесения в специальный реестр (которого сейчас нет, однако пилотный проект трехмерной геоинформационной системы уже разрабатывается совместно с нидерландскими специалистами).

3) В целях создания в России трехмерного Федерального кадастра подземных объектов (куда можно включить и инженерные сети) для обозначения и государственной регистрации права собственности на подземные объекты необходимо ввести в российское законодательство понятие “строительный участок” (*образец – Норвегия*), фиксация которого будет происходить по кадастровой съемке или строительным чертежам.

4) Необходимо разработать систему специальных сервитутов (*образец – Копенгаген*), ограничивающих право собственности на объекты подземного строительства. Особо актуален этот вопрос в российских мегаполисах. Необходимо разработать Концепцию освоения подземного пространства мегаполисов со своей методологией и стратегией. С учетом увеличения площади Москвы за счет территорий Московской области, а также теснейшей связи их экономик и инфраструктур предлагается разработать и принять Программу совместного освоения подземного пространства Москвы и Московской области.

¹² См.: *Tor Valstad. How Is the Development in the World of Cadastre towards More than Two Dimensions? // In Proceedings of FIG Working Week. Eilat, Israel. May, 2006.*

¹³ См., например: “3D Cadastre” Jantien E. Storer. NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie. Delft. July, 2004.

¹⁴ См., например: 3D registration of real property in Denmark / J.E. Storer, E.M. Sorensen and L. Bodum // In Proceedings of FIG Working Week. Athens, Greece. May, 2004.

¹⁵ См.: Developments of the 3D Cadastre in Norway // *Tor Valstad. In Proceedings of FIG Working Week. Munich, Germany. October, 2006.*