

П.П. Гончаров. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ НЕДВИЖИМОГО ГОРНОГО ИМУЩЕСТВА В СФЕРЕ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР, РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ. М.: ПРОСПЕКТ, 2018. 303 с.

© 2019 г. В. Б. Агафонов

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: vagafonoff@mail.ru

Поступила в редакцию 15.10.2018 г.

Дана рецензия на монографию П.П. Гончарова «Правовое регулирование создания недвижимого горного имущества в сфере геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья», выпущенную издательством «Проспект» в 2018 г. Отмечается, что проведенный автором комплексный анализ теоретико-правовых основ, понятийного аппарата, современного состояния, перспектив развития и обеспечения надлежащего применения законодательства, регулирующего порядок и особенности оформления прав на земельные участки, необходимые для создания скважин и объектов обустройства месторождений углеводородного сырья, является актуальным и востребованным. Работа интересна с научной и практической точек зрения, может представлять интерес для юристов, руководителей и иных специалистов, практикующих в сфере создания объектов недвижимого горного имущества, а также работников государственных органов и органов местного самоуправления, реализующих правоприменительные функции в соответствующей сфере.

Ключевые слова: недвижимое горное имущество, буровые скважины, объекты обустройства месторождений; землеотвод, сервитут, градостроительная деятельность, государственный кадастровый учет, государственная регистрация имущественных прав.

DOI: 10.31857/S013207690004450-7

Основой благополучия российской экономики являются сырьевой сектор и доходы, получаемые от экспорта углеводородного сырья. Это, в свою очередь, требует создания и реконструкции инфраструктуры добычи, подготовки и транспортировки нефти и газа. В этой связи комплексное рассмотрение в монографии вопросов оформления прав на земельные участки для размещения объектов недвижимого горного имущества, юридического обеспечения их строительства, кадастрового учета и государственной регистрации прав застройщика на созданные объекты является востребованным и практически значимым.

Особую актуальность исследованию придают состоявшиеся значимые изменения законодательства, правоприменительная практика. Так, в последние годы был пересмотрен порядок предоставления земельных участков застройщикам, принципиально изменен правовой режим негосударственной экспертизы проектной документации на строительство, отменено в отношении буровых скважин применение ряда разрешительных и иных процедур, предусмотренных законодательством о градостроительной деятельности, пересмотрено законодательство в сфере государственной регистрации недвижимости и т.д.

В этой связи проведенный автором комплексный анализ теоретико-правовых основ, понятийного аппарата, современного состояния, перспектив развития и обеспечения

надлежащего применения законодательства, регулирующего порядок и особенности оформления прав на земельные участки, необходимые для создания скважин и объектов обустройства месторождений углеводородного сырья, является актуальным и востребованным.

Структура рецензируемой монографии представлена четырьмя главами, включающими двадцать три параграфа.

В первой главе автор исследует понятийный аппарат в сфере горного имущества и представляет результаты классификации горного имущества, связанного с геологическим изучением недр, разведкой и добычей минерального сырья. Следует отметить, что к настоящему времени в законодательстве о недрах соответствующие вопросы не получили своего окончательного разрешения.

В отдельном параграфе на основе проведенного критического анализа предлагаемых специалистами-правоведами, а также закрепленных в ряде проектов нормативных правовых актов определений понятия «горное имущество» посредством анализа правовой природы горного имущества, его правового режима, выражающегося, помимо прочего, в оборотоспособности и в субъектном составе его владельцев, автор приводит комплексное определение понятия «горное имущество».

В главе также определяется видовой состав объектов недвижимого горного имущества и рассматриваются правовые характеристики скважин, площадочных и линейных объектов обустройства месторождений углеводородного сырья, а также мобильных (инвентарных) зданий и сооружений, формально не относящихся к категории недвижимости, но обладающих рядом схожих правовых черт.

Во второй главе монографии рассматривается нормативный порядок приобретения прав на земельные участки, необходимые для строительства объектов капитального строительства, раскрываются его особенности применительно к землеотводам с целью размещения объектов недвижимого горного имущества. Поскольку доступ недропользователей-застройщиков к участкам предстоящего строительства зачастую требует использования чужих сопредельных участков с целью проезда, провоза техники, мобилизации иных материальных ресурсов, существенное внимание уделяется вопросам оформления сервитутов.

Со вступлением в силу Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» классические представления о сервитуте как о праве пользования земельным участком для целей обеспечения доступа к объектам, находящимся за его пределами, были существенно пересмотрены.

В настоящее время допускается установление сервитута для использования лишь самого обременяемого земельного участка с целью строительства и эксплуатации на нем чужих линейных объектов, а также обеспечения иных нужд собственников такого имущества. Кроме того, новеллы земельного законодательства изменили представление о сервитуте как о вещном праве, закрепив возможность предоставления сервитута арендаторам земельного участка сроком до трех лет без государственной регистрации, тем самым породив новую конструкцию сервитута как обязательственного правоотношения. Перечисленные изменения правового регулирования были рассмотрены автором через призму интересов недропользователей-застройщиков.

Существенное внимание в монографии уделено вопросам приобретения недропользователями права аренды земельных участков, расположенных на землях лесного фонда. В частности, автором рассмотрены применимые недропользователями разрешенные виды лесопользования, раскрыты правовые вопросы проектирования лесных участков, показана роль, а также рассмотрены процедура и особенности подготовки и экспертизы проектов освоения лесов как документов, определяющих порядок использования лесных участков.

Особое внимание в главе уделено относительно новым институтам земельного законодательства — использованию земельных участков без их предоставления с целью проведения инженерных изысканий или геологического изучения недр.

Завершает вторую главу работы рассмотрение негативных последствий, возникающих у недропользователей-застройщиков, ведущих строительство или использующих смежные земельные участки, в отсутствие оформленных в установленном порядке земельных отношений. К числу существенных правовых последствий автором отнесены признание объектов недвижимого горного имущества самовольными постройками и невозможность приобретения прав на них, а также риск привлечения к административной ответственности за самовольное занятие земельных

и лесных участков с назначением в качестве санкций штрафов существенного размера.

Структурное построение третьей главы монографии повторяет последовательность процедур, предусмотренных к исполнению при создании объектов капитального строительства законодательством о градостроительной деятельности. В первую очередь автор исследует общий порядок и выделяет особенности проведения инженерных изысканий и подготовки проектной документации для строительства объектов недвижимого горного имущества. Особенную полноту и ценность исследованию придает глубокие теоретические и практические знания автора в вопросах регулирования такой деятельности не только нормативными правовыми актами, но и актами нормативно-технического регулирования, а также организационно-методическими документами, входящими в Систему проектной документации на строительство (СПДС) и Единую систему конструкторской документации (ЕСКД).

Принимая во внимание нестандартность многих объектов обустройства месторождений и необходимость отступления при их строительстве от установленных нормативно-технических требований, автором рассмотрен порядок подготовки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на строительство.

Применительно к вопросам верификации качества проектной документации в монографии подробно раскрываются значение и порядок проведения государственной и негосударственной экспертизы проектной документации. Автор критически подходит к отмене требований по обязательному проведению экспертизы проектной документации на строительство буровых скважин, подробно анализируя причины и доводы отмены соответствующих требований, обосновывая их несостоятельность. Вместе с тем, автор не ограничивается критикой, а формулирует собственные предложения по упрощению процедуры проведения соответствующей экспертизы, заключающейся в получении компетентного мнения третьего лица о качестве и пригодности проектной документации на строительство буровых скважин.

Объекты недвижимого горного имущества отличает повышенный риск нанесения вреда окружающей среде. Существенное количество подобных объектов размещается в местностях, где население осуществляет традиционные виды природопользования, связанные с изъятием природных ресурсов в ходе охоты, северного животноводства и пр. Деятельность недропользователя-застройщика также влечет значительное влияние на природные системы в ходе рубки леса, отбора вод для технического водоснабжения и т.п. В этой связи одним из инструментов согласования интересов застройщиков и иных лиц являются государственная экологическая экспертиза и общественная, порядок осуществления и особенности которых раскрыты в рассматриваемой главе рецензируемой работы.

Строительство объектов недвижимого горного имущества зачастую требует получения разрешений не только на строительство, но и на застройку площадей залегания полезных ископаемых (при размещении объектов транспорта углеводородного сырья, выходящих за пределы лицензионных участков недропользователей-застройщиков), на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства (в случаях необходимости отступления от требований технических регламентов и иных актов нормативно-технического регулирования). Соответствующие

правовые вопросы также получили отражение в исследовании с должной степенью детализации.

Порядок подтверждения профессиональной состоятельности лиц, ведущих инженерные изыскания, подготавливающих проектную документацию, вовлеченных в строительную деятельность, постоянно реформируется. За последние десять лет мы стали свидетелями отмены, введения и очередной отмены требований по лицензированию деятельности лица, осуществляющего строительный контроль. Вводились и отменялись также требования по обязательному членству указанного лица в саморегулируемых организациях. Учитывая актуальность указанных вопросов, автор исследовал текущий правовой режим деятельности соответствующих лиц и представил ретроспективный анализ изменений регулирующего законодательства, что позволило системно и полно установить наличествующие требования к таким лицам и порядок проверки их профессиональной компетенции.

Особое внимание в монографии уделено контрольно-надзорным мероприятиям, которые находят свое применение в процессе строительства и осуществляются публичными органами, а также организуются заказчиком-застройщиком, привлекающим соответствующих лиц на основании договоров. Обращаясь к вопросам строительного контроля, автор не ограничивается рассмотрением общих регулирующих положений Градостроительного кодекса РФ, но непосредственно раскрывает видовой состав строительного контроля заказчика и строительного контроля подрядчика. Подобная полнота исследования позволит недропользователям организовать независимый и обстоятельный строительный контроль за созданием объектов недвижимого горного имущества, а также обеспечить добросовестное поведение строительного подрядчика, интересы которого лежат прежде всего в интересах скорейшего завершения работ и их оплаты, получении экономии подрядчика, а не в обеспечении безупречного качества работ.

Столь же подробно автор разбирает вопросы осуществления авторского надзора, не ограничиваясь регулирующими нормами федеральных законов, обращаясь также к сводам правил по авторскому надзору за строительством зданий и сооружений от 1999 г. и 2016 г. Безусловно востребованными будут являться сформулированные автором предложения к содержанию договоров на проведение авторского надзора, обеспечивающие соответствие строительства требованиям проектной документации и защищающие интересы недропользователей-застройщиков.

Порядок проведения государственного строительного надзора подробно регламентирован действующими нормами законодательства и осмыслен в юридической литературе. В рецензируемой работе подобные вопросы исследованы во взаимосвязи со спецификой строительства нефтегазовой добычной и производственной инфраструктуры. Кроме того, в монографии рассмотрен порядок проведения государственного горного надзора и государственного геологического надзора, выявлены их системные недостатки, выражающиеся в пересечении предметов надзора, функционала и компетенции реализующих эти виды надзора органов.

Автор, отходя от градостроительной тематики главы, рассматривает регулирование порядка проектирования, построения и ввода в действие автоматизированных систем управления технологическими процессами объектов обустройства месторождений углеводородного сырья. Такое отступление представляется вполне оправданным в силу

того, что соответствующие автоматизированные системы являются неотъемлемой частью современных развитых промыслов нефти и газа, а их создание, регулирующееся значительным массивом актов по стандартизации (ГОСТов, сводов правил), ранее не становилось предметом правового исследования.

Отступлением от преимущественно административно-правового содержания книги является рассмотрение порядка договорного регулирования работ по строительству скважин, в ходе которого автором раскрыто существенное число особенностей сложно структурированных правоотношений в триаде субъектов: застройщик — буровой подрядчик — сервисный подрядчик.

Третья глава монографии завершается анализом рисков, проистекающих из невыполнения требований законодательства о градостроительной деятельности при строительстве объектов недвижимого горного имущества. К числу таких рисков отнесены возможное привлечение недропользователей — застройщиков, технических заказчиков и подрядчиков к ответственности по широкой номенклатуре составов административных правонарушений, а также правовые последствия создания объектов капитального строительства без получения на то необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил. В последнем случае также рассматривается риск заявления требований о сносе объекта недвижимого горного имущества, имеющего признаки самовольной постройки, право на который зарегистрировано в установленном порядке.

Четвертая глава монографии посвящена вопросам государственного кадастрового учета завершенных строительством объектов недвижимого горного имущества и регистрации имущественных прав на них. Автором рассматривается становление современной системы регистрации недвижимости, ставшей результатом целенаправленного реформирования на протяжении последних пятнадцати лет. Конечные итоги такой реформы, состоящие в концентрации учетно-регистрационных полномочий в одном органе, формировании единого электронного государственного информационного ресурса в отношении технических и правовых характеристик объектов недвижимости, введении единообразия процедур по государственному учету объектов недвижимости и регистрации имущественных прав на них, высоко оцениваются автором. С практической точки зрения в главе рассмотрена последовательность действий по осуществлению кадастрового учета и регистрации прав на завершенные строительством объекты недвижимого горного имущества.

В главе также рассмотрен порядок оформления прав на земельные участки под скважинами и объектами обустройства месторождений на период эксплуатации созданных объектов. Практика переоформления прав на земельные участки меньшей площади по завершении строительства в нефтегазовой отрасли обозначает менее распространенное явление, чем, например, в практике жилищного строительства и коммерческой застройки, однако имеет свою специфику, раскрытую автором.

Завершает монографию заключение, содержащее обзор и итоги изменений применимых в сфере нефтегазового строительства норм земельного законодательства, законодательства в сфере градостроительной деятельности и государственной регистрации недвижимости. В заключении даются авторская оценка положительным аспектам таких изменений, а также критика неудачных с точки

зрения правоприменения норм. Работа содержит репрезентативную многоаспектную библиографию по затронутым темам, позволяющую преумножить полученные из монографии знания. При этом особенную ценность перечню источников придают публикации по вопросам нормативно-технического регулирования строительной деятельности.

В целом по результатам рецензирования следует дать высокую оценку проведенному исследованию. Повышенное внимание, уделяемое правовым аспектам недропользования в последнее время, о чем свидетельствует рост количества диссертационных работ и выпускаемой монографической литературы, требует формирования соответствующей теоретической базы, поэтому монография представляет ценность для науки горного и энергетического

права, являясь фундаментальной основой для последующих научных исследований.

Работа может представлять интерес для юристов, руководителей и иных специалистов, практикующих в сфере создания объектов недвижимого горного имущества, а также работников государственных органов и органов местного самоуправления, реализующих правоприменительные функции в соответствующей сфере.

Монография также может быть рекомендована к использованию в образовательных учреждениях, реализующих программы высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» по дисциплинам «Горное право», «Энергетическое право» для бакалавров, магистров, аспирантов, а также будет востребована учеными, интересующимися проблемами горного и энергетического права.

P.P. Goncharov. LEGAL REGULATION OF CREATION OF THE REAL ESTATE MOUNTAIN PROPERTY IN THE SPHERE OF GEOLOGICAL STUDY OF SUBSOIL, EXPLORATION AND PRODUCTION OF HYDROCARBONS. M.: PROSPECT, 2018. 303 p.

© 2019 V. B. Agafonov

Kutafin Moscow state law University (MSAL)

E-mail: vagafonoff@mail.ru

Received 15.10.2018

The review of the monograph of P.P. Goncharov "Legal regulation of the creation of real mining property in the field of geological exploration, exploration and production of hydrocarbons", issued by the publishing house "Prospect" in 2018, is given. It is noted that the author conducted a comprehensive analysis of the theoretical and legal framework, conceptual apparatus, the current state, prospects for the development and proper application of legislation governing the procedure and features of registration of rights to land necessary for the creation of wells and facilities for the development of hydrocarbon deposits, is relevant and in demand. The work is interesting from a scientific and practical point of view, may be of interest to lawyers, managers and other professionals practicing in the field of creation of objects of immovable mountain property, as well as employees of state bodies and local authorities, implementing law enforcement functions in the relevant field.

Key words: real mining property, drilling wells, objects of development of fields, land acquisition, easement, town-planning activity, state cadastral accounting, state registration of property rights.

Сведения об авторе

АГАФОНОВ Вячеслав Борисович — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Authors' information

AGAФONOV Vyacheslav B. — Doctor of Law, Professor of the Department of environmental and natural resource law, Kutafin Moscow state law University (MSAL)