

# Проблемы приобретения прав на земельные участки, необходимые для проведения операций по недропользованию

**А. Махметова, кандидат юридических наук, старший юрист юридической фирмы «GRATA»**

Проведение разведки и (или) добычи полезных ископаемых невозможно без использования земельного участка, расположенного над контрактной территорией. Однако в процессе приобретения прав на такие участки недропользователи часто сталкиваются с препятствиями, вызванными как несовершенством земельного законодательства, так и его нарушениями со стороны государственных органов, уполномоченных на предоставление права землепользования.

**Проблемы, связанные с несовершенством законодательства,** заключаются в следующем.

**Проблема первая.** Согласно пункту 5 статьи 68 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» заключение контракта является основанием для оформления акиматом области, города Алматы или Астаны земельного участка в течение тридцати рабочих дней с даты обращения недропользователя, за исключением случаев принудительного изъятия земельного участка (права землепользования) для государственных нужд в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан. Аналогичная норма закреплялась и в пункте 5 статьи 44 ранее действовавшего Закона Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании».

Вместе с тем согласно пункту 3 статьи 43 Земельного кодекса Республики Казахстан заявление о предоставлении прав на земельные участки рассматривается в течение двух месяцев, причем в этот срок не входит период разработки и утверждения землеустроительного проекта. Земельный кодекс Республики Казахстан находится на более высокой ступени иерархии, чем Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», поэтому при определении срока предоставления прав на земельные участки недропользователям применению подлежит именно Земельный кодекс Республики Казахстан.

К сожалению, двухмесячный срок, установленный для предоставления права землепользования, тоже не всегда соблюдается акимата-

ми, что на практике часто приводит к нарушению недропользователями сроков выполнения годовых рабочих программ.

**Проблема вторая.** Согласно пункту 7.3.2 Модельного контракта, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. № 1015, компетентный орган обязан обеспечивать предоставление подрядчику земельного участка на право землепользования в соответствии с контрактом. Таким образом, будучи включенным в контракт, это условие становится обязанностью компетентного органа.

Однако компетентный орган не имеет полномочий, которые позволяли бы ему обеспечить предоставление недропользователю нужного ему земельного участка: предоставление прав на земельные участки относится к функциям акиматов и компетентный орган не может ни давать им указания, ни обжаловать их неправомерные действия или бездействие. Следовательно, обязанность компетентного органа оказать недропользователю необходимое содействие в выполнении последним своих контрактных обязательств становится бесполезной.

**Проблема третья.** Во многих случаях земельные участки на момент заключения контракта уже находятся в собственности или землепользовании других лиц. Такие участки могут быть использованы недропользователями на основании сервитута, предусмотренного статьей 71 Земельного кодекса Республики Казахстан. Однако компании, которым эти участки необходимы для строительства скважин и других сооружений, необходимых для разведки, могут столкнуться со следующей проблемой.

Согласно пункту 2 статьи 68 Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» для строительства сооружений необходимо приобрести на застраиваемый земельный участок право собственности или землепользования (но не сервитут). Однако если земельный участок уже находится в чьей-либо собственности



или землепользовании, то приобрести этот участок недропользователь может на основании договора с собственником или землепользователем, для которого заключение такого договора не является обязательным.

Прекратить право собственности или землепользования в принудительном порядке в данном случае можно только путем выкупа земельного участка для государственных нужд. Однако такой выкуп допускается только в случае обнаружения под земельным участком месторождения полезных ископаемых и его разработки, что на момент начала разведки еще не достигнуто.

Кроме того, в ряде случаев для строительства сооружений, предназначенных для разведки, недропользователю необходимо приобретение права землепользования в отношении земель сельскохозяйственного назначения. При этом часто оказывается, что земельный участок находится не в собственности, а во временном землепользовании физического или юридического лица.

Согласно подпункту 7 пункта 2 статьи 33 Земельного кодекса Республики Казахстан передача права временного землепользования на земли сельскохозяйственного назначения не допускается. В соответствии с пунктом 5 статьи 38 Земельного кодекса Республики Казахстан не допускается и передача таких земель в субаренду. Поэтому, чтобы получить право на передачу земельного участка недропользователю, сельскохозяйственный землепользователь должен выкупить этот участок в свою собственность. Затем, став собственником участка, указанное лицо включает эти затраты в цену, по которой оно предлагает свой участок недропользователю. Эта цена зачастую становится очень высокой, так как помимо затрат на первоначальный выкуп участка в частную собственность в нее, как минимум, будут включены все убытки, связанные с передачей этого участка недропользователю. При этом собственник земельного участка вовсе не обязан совершать сделку, поэтому в случае его отказа недропользователь может столкнуться с невозможностью своевременного начала выполнения работ по контракту.

Следует отметить, что при разрешении споров, возникающих вследствие неисполнения недропользователями контрактных обязательств, вызванного несвоевременным приобретением прав на земельные участки, сложились определенные тенденции. Можно проиллюстрировать их следующими примерами.

Компания после заключения контракта на проведение операций по недропользованию обратилась в акимат с заявлением о предоставлении земельного участка ей для выполнения обязательств по контракту. Спустя полтора месяца постановление акимата о предоставлении права землепользования было вынесено, однако заявителю оно не выдавалось:

## СОБЫТИЯ

штанговых глубинных насосов в период 2012–2015 гг. на общую сумму 8 млрд тенге, а также между АО «Интергаз Центральная Азия» и ТОО «КазПетроМаш» на поставку кранов шаровых и трубопроводной арматуры в период 2011–2015 гг. на общую сумму более 401 млн тенге.

В рамках реализации программы увеличения казахстанского содержания в общих объемах закупок товаров, работ и услуг НК «КазМунайГаз» на 1 ноября 2010 г. сумма закупок составила 1 трлн 607 млрд тенге.

При этом, как отмечается, доля договоров с предприятиями, зарегистрированными в Республике Казахстан, составляет 77 % (общая сумма – 1 трлн 237 млрд тенге).

При расчете доли казахстанского содержания по единой методике с учетом предоставляемого казахстанскими поставщиками сертификата СТ-KZ казахстанское содержание составляет 52 %, или 841 млрд тенге.

«Казинформ». 08.12.2010

## Документы

### Правительство Республики Казахстан продлило на полгода запрет на экспорт ГСМ

Правительство Республики Казахстана продлило запрет на экспорт горюче-смазочных материалов (ГСМ) на шесть месяцев – до 1 мая 2011 г.

Соответствующее постановление было опубликовано в официальных изданиях.

«Ввести сроком на шесть месяцев запрет на вывоз легких дистиллятов и продуктов (код ТН ВЭД ТС 2710 11), керосина (код ТН ВЭД ТС 2710 19 210 0 – 2710 19 250 0) и газойлей (код ТН ВЭД ТС 2710 19 410 0 – 2710 19 490 0), кроме специальных бензинов (код ТН ВЭД ТС 2710 11 210 0 – 2710 11 250 0) и печного топлива бытового», – говорится в постановлении правительства от 30 октября 2010 г., вступающего в силу по истечении трех календарных дней со дня первого официального опубликования.

Запрет на экспорт ГСМ был введен в стране в конце мая и должен был действовать до 1 ноября 2010 г.

В связи с продлением эмбарго Министерству экономического развития и торговли Республики Казахстан поручено проинформировать государства – участников таможенного союза, а также секретариат Комиссии таможенного союза о продлении указанного запрета.

«Новости-Казахстан». 03.11.2010



компания получила лишь устную информацию о наличии данного постановления. Затем, почти через три месяца, представитель акимата устно сообщил компании, что постановление оформлено неправильно, и попросил подать новое заявление. Компания так и сделала. По ее новому заявлению акимат вынес второе постановление, но и оно не было выдано компании.

Впоследствии в суде представитель Управления земельных отношений утверждал, что вторым постановлением было отменено первое. При этом, по его словам, срок рассмотрения второго заявления не был нарушен, однако постановление компании не выдавалось в связи с тем, что в управление поступила устная информация о расторжении с компанией контракта на проведение операций по недропользованию.

Отсутствие права на земельный участок привело к нарушению срока начала разведки, что послужило основанием для расторжения компетентным органом контракта на недропользование в одностороннем порядке. Компания обжаловала приказ о расторжении контракта в суд.

В данном случае, конечно, право компании на приобретение земельного участка было нарушено с самого начала: несоответствие первоначального постановления законодательству либо ошибки при его составлении — это нарушения со стороны Управления земельных отношений, а не заявителя. Суд при разрешении спора указал, что «заявитель не был надлежащим образом извещен» о необходимости переоформления постановления, однако мы считаем, что обязанность переоформления в таком случае лежала только на государственном органе, допустившем ошибки. Кроме того, подача второго заявления (если в нем прямо не указывалось на отзыв предыдущего) не освобождала уполномоченные органы от соблюдения срока рассмотрения первого и выдачи в этот срок правоустанавливающего документа.

Отметим также и то, что государственные органы не вправе оттягивать выдачу правоустанавливающих документов на земельные участки: они могут выдать мотивированный отказ в предоставлении прав, но при этом копия решения об отказе вручается заявителю в семидневный срок после принятия решения.

По данному делу суд принял решение об удовлетворении заявления недропользователя, посчитав, что заявитель сделал все возможное для надлежащего исполнения обязательств контракта, а неисполнение указанных обязательств произошло по не зависящим от него причинам.

В другом случае с компанией был заключен контракт на разведку и добычу полезных ископаемых. Впоследствии оказалось, что в пределах контрактной территории имеется земельный участок, принадлежащий на праве землепользования другому субъекту. Чтобы получить возможность работать и выполнять контрактные обязательства, компания направила этому лицу письмо с просьбой предоставить доступ к своему земельному участку.

Землепользователь сначала согласился, но через некоторое время потребовал освободить земельный участок, и это в конечном итоге привело к существенному невыполнению программы работ первого года разведки.

В этом случае, так же как и в предыдущем, суд исходил из того, что недропользователь должен был сделать все возможное для приобретения земельного участка и своевременного осуществления операций по недропользованию. Но при этом суд посчитал действия компании недостаточными для выполнения контракта, так как она не обжаловала действия землепользователя, не потребовала предоставления ей сервитута в судебном порядке.

Обобщая приведенные примеры, отметим, что суды, принимая решения по данной категории дел, выясняют, сделал ли недропользователь все

...недропользователю следует с самого начала добиваться своевременного предоставления ему земельного участка, используя при необходимости механизмы обжалования действий государственных органов, предусмотренные законодательством.

возможное для надлежащего выполнения контракта. Получается, что фактически суды исходят из принципа ответственности за виновное нарушение обязательства,

хотя никаких ссылок на норму, закрепляющую этот принцип (п. 1 ст. 359 Гражданского кодекса Республики Казахстан), они не делают.

В то же время меры, принимавшиеся недропользователями для приобретения земельных участков, суды оценивают по-разному. В приведенных выше примерах в одном случае суд посчитал обоснованным довод компании о том, что вопрос о предоставлении участка решался долгое время путем переговоров с акиматом без обжалования нарушений последнего, в другом же случае именно принятие мер по обжалованию действий землепользователя послужило для суда основанием для вывода о недостаточности действий недропользователя, предпринятых для надлежащего исполнения контракта.

Следует отметить, что оба указанных спора разрешались в соответствии с ранее действовавшим Законом Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании». С принятием нового Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. «О недрах и недропользовании» основания расторжения контрактов существенно изменились.



Согласно пункту 3 статьи 72 нового закона компетентный орган вправе в одностороннем порядке досрочно прекратить действие контракта в случае неустранения недропользователем в указанный в уведомлении компетентного органа срок более двух нарушений обязательств, установленных контрактом на недропользование либо проектными документами (например, проектом оценочных работ, технологической схемой разработки месторождения, проектом промышленной разработки месторождения и др.). В то же время закон предусматривает возможность возобновления действия ранее прекращенного контракта. Одним из оснований возобновления является установление и подтверждение не зависящих от воли недропользователя причин, вследствие которых произошло неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по контракту, в том числе действие непреодолимой силы.

Полагаем, что, поскольку такие причины являются основанием для возобновления действия контракта, недропользователь может на них ссылаться и при обжаловании приказа компетентного органа о расторжении контракта. И в связи с этим хотелось бы отметить, что недропользователю следует с самого начала добиваться своевременного предоставления ему земельного участка, необходимого для проведения операций по недропользованию, используя при необходимости механизмы обжалования действий государственных органов, предусмотренные законодательством.

Переписка с акиматом и другими государственными органами, а также материалы дела, связанного с обжалованием их действий, в будущем могут быть использованы для подтверждения того, что недропользователь принял все возможные меры для своевременного приобретения земельного участка и надлежащего выполнения контракта и проектных документов.

\*\*\*

Примеры, приведенные в настоящей статье, свидетельствуют о непоследовательности правовой политики нашего государства в отношении недропользователей, которая не обеспечивает устранения излишних барьеров для их правомерной деятельности. Полагаем, что в законодательстве должны быть закреплены целостные и эффективные механизмы, создающие для недропользователей реальные возможности для своевременного приобретения прав на земельные участки, необходимые для проведения операций по недропользованию. Считаем, что это помогло бы не только устранить неоправданные препятствия для исполнения контрактов, но и способствовало бы вытеснению коррупциогенных факторов, а также созданию для обеих сторон контракта четких и стабильных условий деятельности. 

## Подписано соглашение о создании в нефтегазовом секторе Республики Казахстан отраслевой комиссии

В целях развития взаимодействия сторон социального партнерства в нефтегазовом секторе Республики Казахстан создана отраслевая комиссия. Соответствующий документ был подписан 3 ноября 2010 г. в Атырау Министерством нефти и газа Республики Казахстан, Казахстанской ассоциацией организаций нефтегазового комплекса и энергетического комплекса «KazEnergy» и профсоюзом работников нефтегазового комплекса страны.

Главная задача отраслевой комиссии – разработка отраслевого соглашения, направленного на регулирование социальных и трудовых отношений в нефтегазовой отрасли, сообщила пресс-служба «KazEnergy».

Координатором отраслевой комиссии назначена ассоциация «KazEnergy». В состав комиссии войдут по семь представителей от министерств, профсоюзов и работодателей.

Исполнительный директор «KazEnergy» Алиякпар Матишев отметил необходимость более тесного сотрудничества между работниками и работодателями, в связи с чем, по его мнению, на сегодняшний день крайне актуально подписание соглашения о создании отраслевой комиссии между Министерством нефти и газа Республики Казахстан, нефтегазовыми компаниями и профсоюзом работников энергетического сектора.

Подписание соглашения о создании отраслевой комиссии состоялось в рамках Трудового форума «Стратегические задачи управления рисками в сфере труда и развития человеческого капитала».

В этом году форум был посвящен социальным аспектам трудовой политики, роли профсоюзов, а также вопросам взаимодействия работников и работодателей. Его участники также обсудили вопросы безопасности и охраны труда, государственного контроля за соблюдением трудового законодательства, оплаты труда, подготовки и переподготовки кадров, казахстанского содержания в кадровой политике.

В своем выступлении министр труда и социальной защиты населения Республики Казахстан Гульшара Абдыкаликова отметила, что в настоящее время в стране действует недостаточно эффективная система предупреждения социальных конфликтов, проведения консультаций и переговоров, отсутствует современная национальная система квалификаций. По ее словам, требует совершенствования система управления рисками нарушения трудовых прав, безопасности и охраны труда, а также необходимо повысить качество трудовых ресурсов. «Многие вопросы, касающиеся трудовых отношений, оплаты труда, времени труда и отдыха, должны решаться на отраслевом уровне, как это делается в развитых странах, имеющих многолетние традиции социального партнерства. В настоящее время в отраслях нефтегазового