



SHARP | SHAPOVALOV
TAX • LEGAL | PETROV

Проблемы пользователей недр, добывающих твёрдые полезные ископаемые в защитных лесах



А.В. Вакулenco — Директор правового департамента Группы компаний Auriant Mining, партнёр Юридической компании «Шаповалов Петров», кандидат юридических наук, член Общества экспертов России по недропользованию

На сегодняшний день, пользователь недр, выигрывая аукцион и получая лицензию на разведку и добычу полезного ископаемого, в какой-то степени играет в лотерею, поскольку его лицензионная площадь, где предположительно есть залежи драгоценного металла (коренные и россыпные месторождения), может находиться в границах водоохранных зон, нерестоохраненных и запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов и/или на особо защитных участках леса.

Если мы говорим о россыпных месторождениях, то они вообще, как правило, полностью расположены в особо защитных участках леса (далее — ОЗУ) вдоль рек и ручьёв.

Также, следует отметить, что очень часто проекты горно-обогатительных фабрик предусматривают то, что часть производственных объектов таких фабрик с учётом их технологических особенностей располагается в границах ОЗУ (хвостохранилища, насосные станции оборотного водоснабжения и т.д.). Вполне понятно, что их перенос за границы ОЗУ либо невозможен, либо при-

ведёт к значительному увеличению капитальных и эксплуатационных затрат.

Для понимания правового режима ОЗУ следует обратиться к Лесному кодексу Российской Федерации (далее — ЛК РФ). В частности, ч. 1 ст. 107 ЛК РФ предусмотрено, что особо защитные участки лесов выделяются в защитных лесах, эксплуатационных лесах, резервных лесах. Причём на ОЗУ запрещается размещение каких-либо объектов капитального строительства (ч. 3 ст. 107 ЛК РФ).

Кроме того, ЛК РФ введён запрет на возведение объектов капитального строительства в водоохранных зонах и запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов (ч. 5 ст. 104, ч. 3 ст. 106 ЛК РФ).

Ситуация ещё осложняется тем, что в ОЗУ не просто запрещено возведение объектов капитального строительства, но и в принципе запрещено возведение каких-либо зданий, сооружений, включая карьеры, хвостохранилища, а также прочие объекты инфраструктуры (в

Распоряжении Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» возможность возведения в ОЗУ каких-либо строений отсутствует).

Вполне понятно, что такие ограничения не позволяют пользователям недр вовлекать в отработку новые месторождения в пределах предоставленной им лицензионной площади, что негативно влияет на перспективы развития самой отрасли добычи золота в России.

Кроме того, такая невозможность отработки приводит к упущенной выгоде пользователей недр, на которую они рассчитывали, участвуя в аукционе Роснедр на приобретение лицензии и уплачивая разовый платёж за пользование недрами.

В этой связи, нельзя не упомянуть, что в 2012 г. прокуратурой Республики Хакассия была предпринята попытка применить поход, при котором, пользо-

вателю недр запрещалось в принципе заниматься разработкой рассыпных месторождений золота в защитных лесах, в рамках заключённых договоров аренды лесных участков, из-за существующего, по их мнению, законодательного запрета на осуществление сплошных рубок в защитных лесах (дело ООО «Артель старателей «Ойна»).

Если бы данный подход был воспринят судами, то это поставило бы крест на добыче рассыпного золота в отдельных регионах.

Понятие «защитные леса» является общим и по смыслу ч. 2 ст. 102 ЛК РФ включает в себя, в том числе леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, в водоохранных зонах и в запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов.

К счастью пользователей недр, судебная практика сложилась в их пользу. Так, в частности, суд указал, следующее (Постановление ФАС ВСО от 15.10.2013 № А74-4886/2012; Постановление ФАС ВСО от 15.10.2013 № А74-4885/2012):

«В соответствии со ст. 25.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» земельные и лесные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством и настоящим Законом.

Земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов), при этом земельный участок, необходимый для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода.

В силу п. 11 ч. 1 ст. 25 ЛК РФ выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых является разрешенным самостоятельным видом использования лесов.

Согласно ч. 1 ст. 43 ЛК РФ использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для

разработки месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии со ст. 21 ЛК РФ.

Исходя из п. 1 ч. 1, частей 5, 5.1 ст. 21 ЛК РФ, строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда допускаются для осуществления работ по геологическому изучению недр.

В целях, предусмотренных пунктами 1–4 ч. 1 ст. 21 ЛК РФ (в том числе в целях проведения аварийно-спасательных работ), допускаются выборочные рубки и сплошные рубки деревьев, кустарников, лиан, в том числе в охранных зонах и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов.

В защитных лесах предусмотренные ч. 5 ст. 21 ЛК РФ выборочные рубки и сплошные рубки деревьев, кустарников, лиан допускаются в случаях, если строительство, реконструкция, эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для целей, предусмотренных пунктами 1–4 ч. 1 ст. 21 ЛК РФ, не запрещены или не ограничены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом согласно положениям частей 4, 5, 6 ст. 17 ЛК РФ в защитных лесах сплошные рубки осуществляются в случаях, предусмотренных ч. 5.1 ст. 21 ЛК РФ».

То есть, суд указал на возможность пользователем недр размещать объекты не связанные со строительством лесной инфраструктуры, с проведением сплошных рубок в границах защитных лесов, в рамках заключённых договоров аренды лесных участков.

Вместе с тем, Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 09.08.2016 по делу № А56-88127/2015 указал, что пользователь недр, занимающийся разработкой месторождений, может размещать в защитных лесах, отнесённых к определённой категории, не все, а только определённые объекты не связанные со строительством лесной инфраструктуры и не являющиеся объектами капитального строительства, входящие в перечень, определённый Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р.

Не смотря на упомянутую выше судебную практику, проблема невозможности возведения объектов капи-

тального строительства с целью разработки твёрдых полезных ископаемых (россыпных месторождений золота), в том числе, в водоохранных зонах, запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов и ОЗУ, ни куда не делась.

В настоящее время пользователи недр, занимающиеся геологическим изучением и разработкой углеводородного сырья находятся в привилегированном положении по отношению тем, кто добывает ТПИ, поскольку таким пользователям недр разрешено размещать объекты капитального строительства в водоохранных зонах и в запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов (п. 5 ч. 1 ст. 104 и ч. 3 ст. 106 ЛК РФ).

В 2017 г. Правительством Российской Федерации был внесён в Государственную думу Российской Федерации проект федерального закона № 140177-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов» (далее — Проект) (принят в первом чтении 07.06.2017), но он не содержит норм, решающих рассматриваемую проблему.

В 2015–2016 годах, ряд пользователей недр и общественных организаций Красноярского края обращались в Государственную Думу Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении изменений в п. 5 ч. 1 ст. 104, ч. 3 ст. 106 и п. 3 ч. 2.1 ст. 107 ЛК РФ, которые бы позволили возводить объекты капитального строительства, связанные с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработке полезных ископаемых (ТПИ), в том числе, в водоохранных зонах, нерестоохранных и запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов, а также ОЗУ.

К сожалению ни чего с этого времени не поменялось.

Вместе с тем, нужно продолжать попытки внесения соответствующих изменений в ЛК РФ, так как это жизненно важно для всей золотодобычи в России. Для этих целей можно использовать платформу Союза золотопромышленников России, Горнорудного консультационного совета, Союз старателей России или Научно-координационного совета по вопросам развития в сфере добычи и производства драгоценных металлов и камней при Минпромторге России. ♦

av@sharplaw.ru