Санкт-Петербургский государственный университет

направление «Юриспруденция»

**Лицензионно-договорный режим недропользования**

Выпускная квалификационная работа

студента 2 курса магистратуры

очной формы обучения

Данилиной Ольги Андреевны

Научный руководитель:

доцент, кандидат юридических наук

Клюканова Лариса Геннадьевна

Санкт-Петербург

2018 год

**Содержание**

Введение…………………………………………………………………………...3

Глава I. Публично-правовые и частноправовые аспекты правовой природы недропользования…………………………………………………………………8

§1 Правовая природа права недропользования…………………………..8

§2 Лицензионный порядок пользования недрами………………………10

§3 Российская практика договорных отношений в сфере недропользования………………………………………..………………………21

§4 Договорные правовые формы недропользования в мировой практике…………………………………………………………………………..28

Глава II. Механизм реализации права недропользования…………………….38

§1 Предоставление права пользования недрами………………………..38

§2 Публично-правовые начала перехода права недропользования…...47

§3 Частноправовой аспект перехода права недропользования………...50

§4 Проблемы правового регулирования перехода права пользования недрами…………………………………………………………………………...53

Заключение……………………………………………………………………….62

Список использованной литературы…….……………………………………..66

**Введение**

Надлежащее правовое регулирование отношений по пользованию недрами в Российской Федерации, несомненно, играет значимую роль в развитии хозяйственной деятельности в нашей стране ввиду сохраняющейся ресурсо-ориентированной направленности российской экономической системы. Как известно, доходы от добываемых и экспортируемых полезных ископаемых составляют значительную долю валового внутреннего продукта России. Предприятия минерально-сырьевого сектора выпускают 50-60% общего объема промышленной продукции, или 30-36% ВВП[[1]](#footnote-1). Поступления в бюджетную систему Российской Федерации во многом зависят от развития добывающей промышленности, её эффективной, чёткой правовой регламентации, направленной на создание условий для рационального использования и охраны недр, защиты как интересов государства, так и прав пользователей недр.

Важность адекватной правовой регламентации отношений по поиску, разведке и добыче полезных ископаемых обусловлена также объективной, всё возрастающей потребностью человечества в достаточном количестве энергоресурсов. На Петербургском международном экономическом форуме в 2017 году министр энергетики Российской Федерации А.В. Новак отметил, что «все страны, в том числе и Россия, развивают возобновляемые источники энергии, но они не покроют прирост мировых потребностей в энергии. Углеводороды будут ещё несколько десятилетий доминировать. К 2040 году углеводороды будут занимать порядка 80% в структуре энергобаланса. Доля возобновляемых источников энергии увеличится с 3 до 10%»[[2]](#footnote-2).

Горное законодательство Российской Федерации охватывает многочисленные институты, такие как охрана недр, государственное управление отношениями недропользования, платежи за пользование недрами и др. Однако особое значение, с точки зрения его востребованности практикой и важности в определении принципиального подхода государства к свободе доступа частных субъектов к недрам, имеет институт права пользования недрами. В данной работе мы сосредоточимся, главным образом, на таком его аспекте, как предоставление права пользования недрами, а также рассмотрим переход права недропользования, поскольку в особенности на примере перехода права очевидными становятся практические проблемы соотношения гражданско-правового и административного начал в сфере регулирования недропользования в России.

На настоящий момент в российской правовой системе не нашли должного отражения договорно-правовые формы предоставления права недропользования. Потенциально такую возможность предоставляет Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»[[3]](#footnote-3) (далее – Закон об СРП), однако, как известно, на основании этого законодательного акта до сих пор не было заключено ни одного соглашения, ввиду, главным образом, экономических причин – сложностей с достижением желаемой рентабельности при весьма существенных инвестициях. Существуют также государственные контракты на выполнение работ по геологическому изучению недр, но эта договорная форма не имеет решающего значения для горнопромышленной отрасли. Между тем, в зарубежной практике можно встретить многочисленные варианты предоставления права пользования недрами на основании договоров – концессионных договоров, сервисных контрактов и др. Многообразие договорно-правовых форм и их востребованность объясняется стремлением найти наиболее привлекательные варианты для инвесторов, развивать меры их экономического стимулирования, значительно не поступившись при этом охраной публичных интересов. Всё б**о**льшая доля вновь открываемых месторождений полезных ископаемых относится в трудноизвлекаемым запасам, возрастает потребность обращения к месторождениям, относящимся к зонам континентального шельфа, что порождает всё б**о**льшую необходимость увеличения объёмов инвестиций и повышения эффективности их использования. Кроме того, существование договорных форм предоставления права недропользования позволяет учесть специфику конкретных участков недр. Высокие цены на углеводороды в 2000-е годы и соответственно постоянно возраставшие доходы государственного бюджета позволяли закрывать глаза на недостатки лицензионной системы недропользования и порождали нежелание что-либо реформировать. Однако изменившаяся в 2010-х годах обстановка обнажила признаки кризиса российской горнодобывающей промышленности, в особенности нефтегазовой отрасли. По этой причине актуальным становится вопрос о применении различных правовых форм инвестирования.

Нужно отметить особую важность выбора оптимального режима недропользования именно для России. Если во многих странах эффективно действует и лицензионная (разрешительная) система недропользования, то в современной России, существующей в условиях сохраняющейся непрочности гарантий предпринимательской деятельности, вопрос поиска наиболее подходящего инструмента защиты прав инвестора приобретает большую значимость. Многим исследователям[[4]](#footnote-4) таким инструментом видится договор с его цивилистическими принципами равенства и взаимной ответственности сторон, судебными гарантиями защиты их прав.

Объектом настоящего исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих в процессе предоставления и перехода права пользования недрами.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, регулирующие указанные общественные отношения, а также практика их правоприменения.

Степень разработанности темы настоящего исследования невелика. Отдельные вопросы правового регулирования предоставления и перехода права пользования недрами затрагиваются в юридической литературе в монографиях, посвящённых праву недропользования в целом, например, под авторством Д.В. Василевской, Б.Д. Клюкина, Д.В. Козлова, И.Н. Сидорова и других. Имеются отдельные статьи в научных журналах по данной тематике, к авторам которых следует отнести, в частности, М.В. Дудикова, Р.В. Квитко, В.Д. Мельгунова, Д.Л. Никишина, П.М. Ходырева и других. Однако монографии, полностью посвящённые исследованию правового режима недропользования и комплексно его рассматривающие, в настоящее время отсутствуют, в связи с чем представляется, что тема настоящего исследования в современной правовой науке должным образом не раскрыта.

Целью настоящего исследования является определение сущностных характеристик правового режима недропользования в Российской Федерации, выявление актуальных тенденций и проблем правоприменительной практики в сфере предоставления и перехода права пользования недрами и предложение путей их разрешения.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи: проанализировать нормативно-правовые акты Российской Федерации, примеры из зарубежной практики правового регулирования недропользования, актуальную российскую правоприменительную практику по вопросам предоставления и перехода права пользования недрами.

В качестве методологической основы работы используются следующие методы: системный, формально-юридический, сравнительный анализ, логический, исторический, толкование права, технико-юридический анализ.

Структура работы обусловлена решением поставленных целей и задач. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

**Глава I. Публично-правовые и частноправовые аспекты правовой природы недропользования**

***§1 Правовая природа права недропользования***

Для того чтобы перейти непосредственно к характеристике обозначенной проблемы, представим краткий обзор имеющихся в доктрине взглядов на природу самого права пользования недрами, которая задаёт вектор правового регулирования возникновения, перехода и прекращения этого права и в целом режима пользования недрами.

В литературе можно встретить диаметрально противоположные мнения по этому поводу. Многие авторы придерживаются позиции о вещно-правовой природе права пользования недрами[[5]](#footnote-5), есть исследователи, настаивающие на том, что это право является обязательственным[[6]](#footnote-6). Так или иначе, большинство специалистов[[7]](#footnote-7) подчёркивают специфику права недропользования, неотъемлемость публично-правовой составляющей в его регулировании: «право пользования недрами не является одним из правомочий собственности, а является самостоятельным специальным правом. Суверен, выступая в защиту публичных интересов, применяет в отношении предоставления в пользование и прекращения права пользования участками недр дискреционное право (т.е. свободу действий в рамках закона) с помощью административно-правового механизма регулирования отношений недропользования. При этом формы административного права, императивно регулирующие потенциал функционирования исполнительной власти, призваны обеспечить, прежде всего, публичный интерес»[[8]](#footnote-8).

Более того, В.Д. Мельгунов подчёркивает, что сам термин «пользование» в этом случае не тождественен правомочию пользования в триаде права собственности: владение, пользование, распоряжение[[9]](#footnote-9). Действительно, правомочие пользования участком недр всегда неизбежно ограничено рядом особых условий и требований (например, целью пользования, требованиями по утверждению проектов разработки месторождений, прохождения экспертизы запасов полезных ископаемых и др.). По мнению В.Д. Мельгунова, природа этого права становится отличной от гражданско-правового полномочия пользования, специфической, горно-правовой.

С вопросом определения правовой природы права пользования недрами нередко сталкиваются и суды. Например, рассматривая дело по иску ООО «Симбирскцемент» к Федеральному агентству по недропользованию (далее – Роснедра), Президиум Высшего Арбитражного Суда в 2014 году указал[[10]](#footnote-10), что на отношения в области недропользования нормы гражданского права не распространяются, и отменил в связи с этим решения судов нижестоящих инстанций[[11]](#footnote-11).

Т.Е. Кириллова полагает[[12]](#footnote-12), что указанные концепции должны не исключать, а дополнять друг друга; в зависимости от момента получения, реализации или прекращения права пользования недрами стороны находятся либо в публично-правовых, либо гражданско-правовых отношениях. К примеру, при возникновении права недропользования на аукционе было бы справедливым применять правила гражданского законодательства о заключении договора на торгах, поскольку эти нормы дают защиту потенциальному недропользователю. В этой ситуации суды нередко встают на сторону недропользователя, применяя нормы Гражданского кодекса РФ к оспариванию результатов таких аукционов[[13]](#footnote-13), хотя в законодательстве о недрах, в отличие от других природоресурсных отраслей, не выделены группы отношений, к которым подлежали бы применению гражданско-правовые нормы.

При том что имущественный характер права недропользования является несомненным, представляется, что здесь нельзя обойтись исключительно гражданско-правовыми категориями вещного или обязательственного права. На наш взгляд, право недропользования безусловно носит публично-правовую природу, которая во многом предопределяет специфику регулирования всех связанных с ним отношений.

О публично-правовой природе права недропользования свидетельствует и порядок перехода этого права, являющегося, по сути, наиболее диспозитивным элементом реализации права пользования недрами. В российской правовой системе такой переход во многом зависит от воли распорядителя недр, который может отказать в переоформлении лицензии по формальным основаниям, даже при наличии основания для перехода, указанного в части 1 статьи 17.1 Закона РФ от 21.02.1992 г. №2395-1 «О недрах»[[14]](#footnote-14) (далее – Закон о недрах).

***§2 Лицензионный порядок пользования недрами***

Российское природоресурсное законодательство изначально исходило из концепции предоставления прав на природные ресурсы и природные объекты властным актом государства[[15]](#footnote-15). В дальнейшем в ряде подотраслей (например, в лесном, водном законодательстве) такой подход был заменен договорным порядком приобретения права специального природопользования. Эта тенденция на сегодняшний день не коснулась в полном объёме горного права. Государство пока не готово поступиться своим привилегированным положением в отношениях с недропользователем.

Лицензионный порядок предоставления права пользования недрами сложился в России исторически. Ещё в Горном положении Союза ССР 1927 года (утв. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 09 ноября 1927 года)[[16]](#footnote-16) было предусмотрено проведение поиска и разведки полезных ископаемых на основе «разрешительных свидетельств», выдаваемых уполномоченными государственными органами, хотя при этом открытые месторождения предоставлялись в пользование на основе договоров. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах 1976 года[[17]](#footnote-17) уже вовсе не содержали договора как основания пользования недрами. Был введен принцип бесплатного предоставления недр в пользование для добычи полезных ископаемых на основе специального разрешения. Сам механизм предоставления горного отвода регламентировался на подзаконном уровне – ведомственными нормативно-правовыми актами. Такая система действовала эффективно в рамках плановой экономики, поскольку недропользователями являлись, главным образом, государственные и кооперативные организации. В отличие от рыночной системы, не требовались меры экономического стимулирования инвесторов, гарантии для частных субъектов. В условиях современного рынка лицензионная система, на наш взгляд, не может так плодотворно существовать, по крайней мере, без внесения элементов гражданско-правового регулирования, что будет рассмотрено далее.

Действующее российское законодательство о недрах закрепляет административный (разрешительный) порядок допуска к пользованию недрами. Основанием возникновения права на пользование участками недр является решение уполномоченного органа, которое оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, представляющей собой установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами (часть 1 статьи 11 Закона о недрах). Лицензия как основание права пользования недрами является документом, удостоверяющим право её владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора (часть 3 статьи 11 Закона о недрах).

Упомянутый договор не колеблет административного порядка предоставления права недропользования – соответствующее право возникает на основании ненормативного правового акта (с момента государственной регистрации лицензии, а не с момента заключения лицензионного договора). Хотя в юридической литературе, как и в правоприменительной практике, можно было встретить трактовку договора, содержащего условия пользования недрами, как гражданско-правовой сделки, убедительных правовых оснований для такого вывода не имеется. Сама конструкция статьи говорит о том, что такой договор заключается с недропользователем – то есть лицом, уже получившим лицензию, право пользования недрами у которого возникло ещё до заключения договора. По своему происхождению этот договор можно рассматривать как порождение так называемого принципа «двух ключей»[[18]](#footnote-18), в соответствии с которым до 2004 года решение о предоставлении недр принималось не только уполномоченным федеральным органом, но также подлежало согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находился предоставляемый участок недр. Договор как раз и являлся по существу формой такого согласования.

Кроме того, сомнения в том, что право пользования недрами предоставляется по Закону о недрах исключительно в административном порядке, порождало и существование лицензионного соглашения, которое до 2009 года являлось одним из текстовых приложений к лицензии. В 2009 году приказом Минприроды России от 29.09.2009 года №315 был утвержден Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр[[19]](#footnote-19), которым было установлено, что в виде текстовых и графических приложений к бланку лицензии на пользование недрами в качестве документов, являющихся его неотъемлемыми частями, прикладываются условия пользования недрами. Термин «лицензионное соглашение» был выведен из употребления и заменен другой формулировкой – условия пользования недрами. Споры, связанные с предоставлением лицензий на пользование недрами, стали рассматриваться в порядке главы 24 Арбитражно-процессуального кодекса РФ[[20]](#footnote-20). Новые лицензии, выданные после 2009 года, уже не содержат лицензионных соглашений. На это отреагировала и судебная практика – к примеру, Арбитражный суд города Москвы в 2012 году пришёл к выводу, что «закрепление формы договорных отношений» (часть 2 статьи 12 Закона о недрах) в лицензии возможно, только если она выдана на основании заключенного договора – соглашения о разделе продукции либо государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр (пункт 9 статьи 10.1 Закона о недрах) (решение было оставлено в силе Президиумом ВАС РФ[[21]](#footnote-21)).

Ранее же в судебной практике существовала ситуация правовой неопределенности вплоть до того, что суды называли гражданско-правовой сделкой саму выдачу лицензии. Так, в 2009 году ФАС Уральского округа, указав, что в силу положений статьи 11 Закона о недрах предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, подтвердил вывод суда нижестоящей инстанции о признании самого факта выдачи лицензии ничтожной гражданско-правовой сделкой, который в силу этого обстоятельства должен считаться несуществовавшим и не порождавшим каких-либо правовых последствий[[22]](#footnote-22). Очевидно, что судом оставлен без внимания тот факт, что Законом о недрах проводится различие понятий «выдача лицензии» и «заключение лицензионного соглашения».

Можно говорить лишь о внешних гражданско-правовых элементах механизма заключения лицензионного соглашения, при том что его условия по сути отождествляются практикой с условиями самой лицензии, что отражается, в первую очередь, на последствиях нарушения этих условий. Так, к недропользователю, нарушившему условия лицензионного соглашения, применяется часть 2 статьи 7.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ)[[23]](#footnote-23), хотя в диспозиции статьи названо нарушение лишь условий, предусмотренных самой лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта.

Режим недропользования может быть охарактеризован словами А.Б. Пешкова о том, что «правовой режим лицензионной деятельности является специальным административно-правовым режимом, для которого характерно наличие волеизъявления субъекта на добровольное приобретение специального статуса, в структуре которого отмечается преобладание позитивных обязанностей, что характерно для административно-правовых отношений»[[24]](#footnote-24). Действительно, Закон о недрах оговаривает большое число публично-правовых обязанностей недропользователя, таких как соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых; ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами; соблюдение требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, охране окружающей среды и другие (часть 2 статьи 22 Закона о недрах).

Таким образом, предоставление права специального природопользования в рамках Закона о недрах бесспорно носит административно-разрешительный характер. На наш взгляд, такое положение имеет очевидные недостатки.

В первую очередь, важно разграничивать две различные роли государства, сущность которых поясним на примере лицензирования. Когда государство выдаёт лицензию на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности (например, разрешение на размещение отходов) в рамках Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»[[25]](#footnote-25), то здесь государство выступает в качестве властного субъекта, лицензию выдаёт федеральная служба – Росприроднадзор, Ростехнадзор и т.д. Когда же речь идёт о лицензировании природопользования, оставшемся на сегодня только в сфере недропользования, здесь государство выступает как собственник, оно даёт право пользования своим имуществом, поэтому лицензия выдаётся не службой, а агентством – Федеральным агентством по недропользованию. Не подвергая сомнению тезис об особом режиме собственности на недра, продиктованном статусом недр как общественного достояния, отметим, что участки недр всё же являются согласно части 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) недвижимыми вещами, стало быть, в отношении них государство может реализовывать права собственника.

К. Д. Морковских приходит к выводу, что лицензия на право пользования недрами регулирует, по существу, гражданско-правовые отношения, как следствие, лицензионный порядок подгоняется под нужды регулируемых отношений, что порождает многочисленные противоречия в его применении[[26]](#footnote-26). Действительно, если сомнений в публично-правовой природе самой лицензии в практике возникать не может, то рассматривая споры относительно порождаемых лицензией отношений, суды объективно не всегда могут обойтись лишь нормами публичного права. Нередко можно встретить ситуации, когда для правильного разрешения дела и защиты прав и законных интересов участников правоотношений правоприменитель вынужден использовать институты гражданского права. К примеру, в том случае, если сделка, на основании которой была переоформлена лицензия, признана недействительной, суд применяет нормы о двусторонней реституции[[27]](#footnote-27).

К схожему выводу приходит и П.М. Ходырев, отмечающий, что «административные акты просто-напросто «маскируют» фактически достигаемое государством и недропользователем соглашение (договор). Недаром недропользовательская практика интуитивно стремится сбросить эту «маску» повсеместным заключением лицензионных соглашений»[[28]](#footnote-28). Целесообразность использования лицензионного порядка несомненна в случае, когда закон полностью исключает возможность одной из сторон определять содержание соглашения, но российская лицензия на право недропользования, как мы видим, подразумевает определенные согласительные элементы, что вносит в неё черты договора.

Заимствования правовых элементов из гражданского права наиболее заметны в области перехода права пользования недрами (этот институт подробно проанализирован во второй главе работы). Так, в соответствии с частью 2 статьи 17.1 Закона о недрах при переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению; в этом случае условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат. Фактически новый лицензиат отвечает перед государством за своего правопредшественника по нарушенным последним обязательствам. Такое регулирование характерно для обязательственного права, когда перемена лица в договоре по общему правилу не изменяет содержания самого обязательства. Напротив, сложно объяснить с догматической точки зрения такое сохранение условий пользования недрами с перенесением обязательств на нового лицензиата, поскольку предыдущая лицензия при переоформлении аннулируется. Законодатель искусственно сохраняет такие условия, что может поставить в весьма невыгодное положение нового лицензиата, например, когда ему от правопредшественника достаются нарушенные обязательства, а срок для устранения нарушений неадекватно короткий. Нормы ГК РФ позволили бы ему выдвинуть против государственного органа те же возражения, что и первоначальный лицензиат (статья 392 ГК РФ), а лицензионный порядок никакой защиты недропользователю в подобной ситуации не предлагает.

Недропользователи сталкиваются и с трудностями, связанными с отсутствием в Законе о недрах регулирования, аналогичного институту существенного изменения обстоятельств, позволяющему заинтересованной стороне при соблюдении ряда условий обращаться в суд с требованием об изменении договора. Лицензиат же вправе обратиться лишь в орган, предоставивший лицензию, причём согласно сложившейся практике для уполномоченного государственного органа пересмотр первоначальных условий лицензий при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена, является только правом, а не обязанностью[[29]](#footnote-29).

Говоря о недостатках лицензионного порядка недропользования, авторы[[30]](#footnote-30) часто упоминают также о выдаче лицензии от имени государственного органа, а не государства как публично-правового образования, что не позволяет обеспечить интересы частного субъекта прямыми гарантиями (в числе которых нужно, в первую очередь, назвать налоговые льготы и ограничения суверенных иммунитетов государства и государственной собственности) и ресурсами от государства и не может обеспечить стабильность условий договора (лицензионного соглашения).

Названные проблемы неизменно сопровождаются и административными барьерами. Потенциальному недропользователю для получения права пользования недрами и в дальнейшем для реализации этого права приходится преодолевать многочисленные и весьма громоздкие процедуры. Так, неоправданно усложнены процессы получения лицензии на право недропользования, проведения государственной экологической экспертизы, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и т.д.

Таким образом, очевидно, что использование законодателем в рассматриваемой сфере общественных отношений исключительно административно-правового регулирования делает возможным смещение баланса частных и публичных интересов в сторону публичного субъекта. В результате под удар попадает инвестиционная привлекательность российских недр – механизм гарантирования прав инвестора вследствие оторванности от целостной системы гражданского законодательства искажается и не обеспечивает надлежащей защиты прав и законных интересов частного субъекта.

В экономико-правовом плане неудовлетворительность только лишь административно-разрешительного порядка предоставления права недропользования убедительно поясняет И.А. Дроздов: «При лицензионной системе экономическая ценность прав недропользования состоит лишь в тех правомочиях, которые предоставляются самому недропользователю в отношении участка недр… добывать полезные ископаемые, осуществлять их продажу третьим лицам, получая тем самым определенный доход. Между тем права недропользователя как таковые активом не являются, поскольку в обороте не участвуют. В отличие, например, от права аренды, они не могут быть предметом ни залога, ни уступки. Это сдерживает привлечение недропользователем банков и иных кредиторов, которые могли бы проинвестировать проект, но готовы делать это лишь при условии предоставления надежного обеспечения исполнения кредитного обязательства путем залога соответствующего права. Чем более свободно права участвуют в обороте, тем выше их рыночная стоимость и прозрачнее механизм её определения, а следовательно, тем большие инвестиции могут быть привлечены не только собственно в разработку месторождения, но и на создание инфраструктуры»[[31]](#footnote-31). Из аналогичных рассуждений исходила и М.И. Махлина, настаивая на необходимости присутствия в отношениях недропользования в России таких институтов гражданского права как перемена сторон в договоре, залог прав, преимущественное право заключения договора на новый срок и пр.[[32]](#footnote-32)

Общеизвестны и такие проблемы недропользования в России как зачастую применяемый варварский способ добычи полезных ископаемых, когда вырабатываются лишь богатые пласты недр, добыча сырья из которых позволяет получить максимальную прибыль, после чего шахты сразу же закрываются; непрозрачность механизма предоставления права пользования недрами, открывающая дорогу должностным злоупотреблениям. Таким образом, при исследовании различных аспектов недропользовательской практики в России, приходится делать вывод о том, в нынешних условиях лицензионный режим не стимулирует недропользователей к ответственному и рациональному освоению недр, а также не обеспечивает необходимую для инвесторов стабильность условий недропользования, не защищает их от произвола администрации.

Между тем, зарубежная практика свидетельствует о том, что либерализация механизмов предоставления права недропользования неизменно влечёт за собой повышение интереса инвесторов к отрасли, способствует притоку частного капитала и современных технологий. Так, благодаря введению в законодательство Бразилии концессионных соглашений и соглашений о разделе продукции доля нефти в ВВП страны с 1998 по 2005 год увеличилась с 2,7 до 9%. На 2012 год рыночная капитализация нефтяного мейджора Бразилии Petrobras была оценена в 2,5 раза выше, чем ОАО «Роснефть».

***§3 Российская практика договорных отношений в сфере недропользования***

В российской системе недропользования наиболее значимым договорным основанием возникновения права пользования недрами является соглашение о разделе продукции. Стабильность правовых и экономических условий, и в частности, стабильность фискального режима на длительную перспективу является непременным условием улучшения инвестиционного климата, в том числе в области привлечения крупных инвесторов к разработке месторождений полезных ископаемых. Осознавая это, российский законодатель ещё в 1995 году принимает Закон об СРП, ставший первым в постсоветской истории нашей страны инвестиционным законодательным актом, вводившим частноправовые начала в природоресурсные правоотношения. Отметим, что до принятия названного закона действовал Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. №2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»[[33]](#footnote-33), идея которого также заключалась в обеспечении сохранности инвестиций с помощью оговорки о третейском суде и стабилизационной оговорки. В законе заложена договорная форма отношений государства и инвестора, в рамках которой инвестор получает право на поиск, разведку и добычу полезных ископаемых на определенном участке недр с последующим разделом добытого минерального сырья, при этом такой раздел заменяет для недропользователя уплату большинства налогов, сборов, иных обязательных платежей, исключая налог на прибыль организаций и платежи за пользование недрами. Ключевыми особенностями такой формы построения отношений между государством и инвестором является то, что право собственности на часть добытого минерального сырья остаётся у государства, и используется специальный налоговый режим, предусмотренный главой 26.4 Налогового кодекса РФ[[34]](#footnote-34). Соглашением определяются условия пользования недрами, которые впоследствии находят свое отражение также в лицензии на право недропользования. Отметим, что, хотя на основании заключенного СРП выдаётся лицензия (пункт 2 статьи 11 Закона о недрах, пункт 2 статьи 4 Закона об СРП), правообразующим документом является само соглашение, то есть природа правоотношений в данном случае несомненно гражданско-правовая, лицензия же носит лишь удостоверяющий характер, служит, скорее, целям государственного учёта. Сторонами соглашения являются, с одной стороны, Российская Федерация в лице Правительства РФ либо уполномоченных им органов, с другой стороны, инвесторы – юридические лица или создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заёмных или привлеченных средств (имущества и/или имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья (пункт 1 статьи 3 Закона об СРП).

Закон об СРП устанавливает неоправданно сложную процедуру отнесения участков недр к участкам, право пользования на которые может быть предоставлено на условиях раздела продукции, надлежащим образом не продуман механизм ведения переговоров об условиях СРП. Бюрократизация процесса подготовки и реализации СРП привела к тому, что с момента принятия рассматриваемого закона не было заключено ни одного соглашения. Действующие проекты – Сахалин-1, Сахалин-2, Харьягинское нефтяное месторождение – были заключены ещё на основании вышеназванного указа Президента РФ по вопросам СРП при пользовании недрами.

Российское законодательство даёт легальное определение таких соглашений в части 1 статьи 2 Закона об СРП: СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее – инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счёт и на свой риск. Инвестору предоставляется право пользования участком недр на условиях, когда часть добытых полезных ископаемых должна быть безвозмездно передана государству, и в счёт этого инвестор освобождается от уплаты большинства налогов в течение всего срока действия соглашения.

На условиях раздела продукции разрешается предоставление не более чем 30 процентов разведанных и учтённых государственным балансом запасов полезных ископаемых. Перечни таких участков устанавливаются специальными федеральными законами (часть 3 статьи 2 Закона об СРП). Основанием для начала рассмотрения возможности включения в такие перечни участка недр служит отсутствие возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в рамках лицензионного недропользования, что подтверждается признанием несостоявшимся аукциона на предоставление права пользования участком недр (часть 4 статьи 2 Закона обо СРП). Следовательно, в отношении участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, проводится два аукциона – сначала аукцион на право пользования участком недр в рамках Закона о недрах, затем – аукцион на право заключения СРП[[35]](#footnote-35). Закон предусматривает исключения из этого правила для случаев, если уже выдана лицензия на право пользования данным участком недр, либо если заключение СРП проистекает из международного договора РФ, однако эти исключения на сегодняшний день не находят отражения на практике. Такое ограничение возможности заключения СРП как отсутствие инвесторов, готовых разрабатывать месторождение на условиях, отличных от режима раздела продукции, было введено Федеральным законом от 06 июня 2003 г. №65-ФЗ, после чего заключение СРП вовсе потеряло для инвесторов актуальность.

СРП заключается с победителем аукциона на условиях, разработанных на основе технико-экономических расчётов, проведённых органами власти Российской Федерации. Разработка условий недропользования, подготовка проекта соглашения и ведение переговоров с инвестором по каждому объекту недропользования осуществляются межведомственной комиссией с участием Федерального агентства по недропользованию и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (части 1, 3 статьи 6 Закона об СРП).

Ключевым вопросом регулирования СРП является выбор модели раздела продукции. Существует два варианта такого раздела: прямой и непрямой. В общем виде механизм распределения произведённой продукции выглядит следующим образом. Инвестор передаёт государству часть продукции в натуральном виде либо в денежном эквиваленте в качестве платежа за пользование недрами (роялти). После этого определенная доля добытого сырья, называемая компенсационной продукцией, передаётся в собственность инвестора как возмещение его затрат на добычу полезных ископаемых. Законом установлен предельный уровень компенсационной продукции – 75 процентов общего объёма добытой продукции и 90 процентов для добычи на континентальном шельфе. Состав подлежащих возмещению затрат определяется непосредственно СРП. Оставшаяся часть добытого сырья, называемая прибыльной продукцией, либо её стоимостный эквивалент делится между государством и инвестором в пропорциях, оговоренных в соглашении (пункт 1 статьи 8 Закона об СРП). Из своей части прибыльной продукции инвестор уплачивает налог на прибыль. Эта схема называется непрямым разделом продукции. Нетрудно предположить, что при таком подходе к разделу инвестору будет выгодно завышать свои расходы на разработку месторождения, в результате чего общая рентабельность проекта и доля государства в прибыльной продукции будут снижаться. В связи с этим в 2001 году в статью 8 Закона об СРП были внесены изменения, вводящие альтернативную модель СРП, когда все налоги и сборы для инвестора заменяются платежом, взимаемым в виде части добываемой продукции. В любом случае в тексте самого соглашения определяются конкретные состав и размер всех видов платежей инвестора (например, арендная плата, бонусы и отчисления в бюджеты всех уровней), пропорции раздела прибыльной продукции, состав затрат, возмещаемых в виде компенсационной продукции, что является принципиальными моментами для оценки эффективности проекта в целом как для инвестора, так и для государства.

Важной гарантией для инвесторов являются положения статей 17 и 18 Закона об СРП, в соответствии с которыми условия СРП сохраняют силу в течение всего срока действия, внесение изменений в СРП допускается либо по соглашению сторон, либо по требованию одной из сторон в случае существенного изменения обстоятельств (применяются нормы ГК РФ), либо при внесении изменений в правила безопасного ведения работ, охраны недр, окружающей среды и здоровья населения; кроме того, инвестору гарантируется защита имущественных и иных прав, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением. Во всех остальных случаях условия СРП сохраняются прежними даже при вступлении в силу новых законодательных норм, ухудшающих коммерческие результаты деятельности инвестора в рамках соглашения. Такие ограничения именуются в юридическое литературе стабилизационными («дедушкиными») оговорками. Необходимость таких оговорок для защиты инвестора от неоправданного вмешательства со стороны государства очевидна, однако с точки зрения охраны публичных интересов может вызвать возражения, что в 2004 году стало предметом обращения в Конституционный Суд РФ[[36]](#footnote-36).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1213 ГК РФ к договорам в отношении находящихся на территории Российской Федерации земельных участков, участков недр и иного недвижимого имущества применяется российское право. Данная односторонняя коллизионная норма исключает возможность выбора сторонами соглашения материального права согласно статье 1210 ГК РФ. Таким образом, даже при наличии в рассматриваемых отношениях иностранного элемента, несмотря на приоритет международного права, фактически правила игры задаёт национальный законодатель. Обратная ситуация имела место при заключении соглашений о разделе продукции до принятия Закона об СРП: в проекте Сахалин-I в качестве применимого к договору права было избрано английское материальное право, в проекте Сахалин-II – материальное право штата Нью-Йорк, в проекте по Харьягинскому месторождению – материальное право Швеции (что может вызвать недоумение, учитывая, что Швеция не является нефте- и газодобывающей страной и не имеет развитого законодательства в этой отрасли). Для инвестора это идеальные, стабильные условия для осуществления долгосрочных, крупных вложений, избавляющие его от рисков, связанных с изменением политики принимающего государства, главным образом, в налоговой сфере, однако государство в этом случае может понести экономические потери в результате ненадлежащего исполнения инвесторами условий соглашения.

Так, при оценке экономический эффективности СРП «Сахалин-2» учитывались заниженные предполагаемые суммы от реализации продукции: при мировых ценах на нефть приблизительно 60 долларов за баррель в расчётах указывалась цена 34 доллара за баррель с ежегодным ростом на 3 процента до 2045 года. Якобы понесенные недропользователями затраты значительно превысили указанные в утвержденных сметах – иностранные компании-инвесторы предоставляли отчёты об огромных расходах на юридические услуги, содержание офисных помещений, проживание и перелёт сотрудников. В результате по сей день почти никто из инвесторов не платит налог на прибыль, поскольку её либо нет, либо она слишком мала, чтобы составить при взимании с неё налога сколько-нибудь существенный доход государственного бюджета. В российский бюджет с 1 доллара поступало не более 20 центов. Особенно тяжело для нашей страны ситуация складывалась в первые годы реализации соглашений. Материалы Счётной палаты РФ за 1998-2000 годы фиксировали массовые нарушения действующего российского законодательства, например, в части внесения платежей за негативное воздействие на окружающую среду[[37]](#footnote-37). В 2003 году с принятием поправок в Закон об СРП об ограничении доли инвестора в произведенной продукции максимум 68 процентами ситуация несколько улучшилась. Однако в целом регулирование СРП продолжает оставаться благоприятным для должностных злоупотреблений. Изменить такое положение можно путём введения более чётких императивных требований, в частности, к порядку определения состава и размера компенсационной продукции, конкретного перечня входящих в неё затрат и методики их расчёта. В этой связи В.С. Елисеев полагает[[38]](#footnote-38), что правовая регламентация договора должна быть типовой, утверждённой на уровне Правительства РФ.

При всех имеющихся проблемах ряд экономических исследований эффективности реализации СРП в России дают благоприятные оценки. Так, существуют данные, что величина экономического мультипликатора по проекту «Сахалин-2» составляет 1,9[[39]](#footnote-39). Из этого следует, что каждый рубль инвестиций в этот проект увеличивает валовый внутренний продукт России дополнительно на 90 копеек, в том числе за счёт роста экономической активности в смежных отраслях хозяйства. Этот показатель выше, чем во многих нефтегазодобывающих странах – так, в Норвегии он составляет 1,6, в Австралии – 1,8. В связи с этим Е.А. Токмаков делает вывод[[40]](#footnote-40), что при складывающейся в настоящее время рыночной конъюнктуре, было бы рациональным расширять применение такого механизма привлечения инвестиций как СРП, по крайней мере, в нефтегазовом секторе, главным образом, для масштабных проектов, реализация которых предполагается в сложных климатических и геологических условиях, требующих применения передовых технологий, что делает необходимым вовлечение огромных ресурсов.

Таким образом, приходится констатировать, что существующая в нынешний момент редакция Закона об СРП не устраивает в полной мере ни инвесторов, ни государство: изменения, внесенные в Закон в 2003 году, сделали СРП максимально непривлекательными для инвесторов, в результате чего с тех пор не было заключено ни одного соглашения; при этом государство не устраивает то, что в рамках существующего регулирования СРП все нити управления проектами оказываются в руках зарубежных компаний. Вместе с тем, на наш взгляд, всё это не должно ставить крест на СРП как модели организации правоотношений государства и инвестора. Расширение возможности доступа к российским недрам, в том числе на участках недр федерального значения, для иностранных инвесторов, а также введение императивных положений, позволяющих государству в ряде отношений (например, при определении размера компенсационной продукции) контролировать деятельность инвестора, могли бы дать Закону об СРП вторую жизнь.

***§4 Договорные правовые формы недропользования в мировой практике***

Альтернативой административно-разрешительной системе предоставления права недропользования выступает значительно чаще используемая за рубежом договорно-правовая система. Если в России единственной договорно-правовой формой предоставления права пользования недрами является соглашение о разделе продукции, то в практике иных горнодобывающих стран можно встретить разнообразные модели. В общем виде среди договорно-правовых форм недропользования чаще всего называют договор концессии, соглашение о разделе продукции, сервисный контракт (с риском и без риска) и договор аренды недр.

Прослеживается тенденция возрастания роли договоров в горном праве. Если раньше договор являлся правовым инструментом, регулирующим отношения исключительно между частными субъектами, юридически равными, то сейчас в договорных отношениях в разных сферах участвует государство, выступая субъектом частного права, собственником, а не только властным субъектом. Хотя, безусловно, специфика подобных соглашений неизбежна – государство в любом случае будет являться не только стороной договора, но и гарантом соблюдения интересов сторон. Кроме того, в текст договора не могут не включаться и нормы публично-правовой природы, нацеленные на защиту публичных интересов при эксплуатации недр частным субъектом. В этой связи в законодательстве некоторых стран было закреплено понятие административного (во Франции и странах, с близкими к французской правовыми системами) или публично-правового (в Германии и ряде других стран) договора. Известный российский специалист в области горного права Б.Д. Клюкин отмечает и такую особенность: договоры в сфере недропользования всё чаще перестают быть лишь регулятором индивидуальных отношений недропользователя и государства, приобретая форму типовых соглашений и становясь самостоятельным источником нормативно-правового регулирования наряду с законом[[41]](#footnote-41). Так, например, горное право США и Канады основывается на арендной системе недропользования, причём договор аренды отличается настолько высоким уровнем стандартизации, что можно провести аналогию с договором присоединения по российскому праву. Условия такой аренды не подлежат обсуждению и изменению, хотя могут быть добавлены и иные, не установленные в обязательном порядке государством, а согласованные условия[[42]](#footnote-42).

На сегодняшний день концессия остаётся широко распространённой формой соглашений в сфере недропользования. В историческом аспекте выделяют концессии традиционного типа и модернизированные концессии.

В 1990-е годы, когда в нашей стране стали широко обсуждаться приемлемые для российской политико-правовой и экономической системы формы предоставления права пользования недрами, законодатель, как и ряд исследователей, были весьма негативно настроены в отношении концессий. Связано это было, главным образом, с тем, то само понятие концессии в общественном сознании ассоциировалось с концессиями колониальной эпохи, когда западные горнодобывающие компании господствовали над минеральными ресурсами колоний и зависимых стран. Концессионные соглашения предусматривали грабительские условия, ничем не ограничивавшие недропользователя, который мог по своему усмотрению разрабатывать или замораживать разработку тех или иных месторождений, не предусматривалось обязанности возвращать уже неиспользуемые площади государству, при том что по договору предоставлялись участки недр огромной площади. Государство-концедент фактически утрачивало контроль над частью своей территории, поскольку в собственность концессионера передавалось не только добытое сырьё, но и сами недра. Платежи иностранного концессионера государству были несравнимы с получаемой недропользователем прибылью. Ситуация резко изменилась после Второй мировой войны, когда во главу угла была поставлена защита интересов государства – собственника ресурсов, к 1950-м годам большинство бывших колоний – развивающихся горнодобывающих стран – настояли на делении прибыли с концессионером в равных долях, в дальнейшем доходы государства от концессий продолжали расти. Концессии традиционного типа практически перестали существовать, а такие новые, «модернизированные» концессии уже имели мало общего с договорами колониальной эпохи. Сокращены концессионные площади, сроки соглашений (до 25-30, максимум 50 лет), в собственность концессионера поступает только уже извлечённое сырьё, но не сами недра, государство-концедент сохраняет полный суверенитет над территорией, предоставленной по концессионному соглашению, в большинстве случаев предусматриваются условия о досрочном возврате неиспользуемых и бесперспективных участков.

С.А. Сосна называет и другую причину непопулярности в российском правосознании концессий. Концессионные соглашения якобы оставляют государству лишь пассивную роль наблюдателя, оставляют ему меньший объём прав по контролю за действиями инвестора в сравнении с другими формами договоров недропользования[[43]](#footnote-43). Кроме того, в последние годы соглашения о разделе продукции всё в большем количестве стран вытесняют как лицензионную систему недропользования, так и концессионные договоры.

Интересно, что разработчики российского Закона о недрах взяли за основу норвежское и английское нефтегазовое законодательство, использующее лицензионную систему предоставления права пользования недрами. При этом, например, в Германии и Франции – странах с гораздо более близкими нам правовыми системами – горное законодательство основывается на договорной, концессионной системе недропользования. По какой причине выбор был сделан в пользу кальки с нормативно-правового регулирования рассматриваемых отношений в англосаксонской правовой семье, сказать сложно.

Концессию можно назвать одним из самых неоднозначно трактуемых юридических терминов – в правовых системах разных стран существует множество разновидностей концессионных соглашений. В общем же виде существо концессии (от лат. concession – разрешение, уступка) заключается в уступке государством в пользу частного лица на возмездной основе своих исключительных прав на осуществление какой-либо деятельности, которая являлась прерогативой суверена. Концессионный договор заключается во исполнение принятого государством-концедентом властного акта, чаще всего закона. Недропользователю переходит право собственности на добытую продукцию при общем налоговом режиме (что отличает концессионный договор от соглашения о разделе продукции).

По мнению Б.Д. Клюкина, с юридической точки зрения концессионное соглашение предоставляет пользователю недр больше свободы в планировании добычи полезных ископаемых, при инвестировании, в управлении и иных сферах, чем при административно-разрешительной системе недропользования[[44]](#footnote-44).

В.Н. Кокин пишет, что концессионное соглашение доказало свою эффективность в российских реалиях ещё в начале XX века, когда, к примеру, почти половина всей добычи нефти велась на основе концессий. А в 1920-е годы в СССР в период НЭПа концессии сыграли важную роль в восстановлении разрушенной в ходе гражданской войны экономики[[45]](#footnote-45).

Соглашения о разделе продукции как ещё одна форма договорных отношений между государством и инвестором была охарактеризована в предыдущем параграфе. Добавим лишь, что в мировой практике существуют три модели таких соглашений:

- индонезийская (трёхступенчатая), ставшая исторически первой – извлечённое минеральное сырьё делится за вычетом издержек инвестора, при этом доля инвестора облагается налогом;

- перуанская (двухступенчатая), при которой нет компенсационной продукции, делится всё добытое целиком, но вводится налог на приходящуюся недропользователю долю добытой продукции;

- ливийская (одноступенчатая), когда инвестор освобождается от уплаты налогов, но государство изначально устанавливает повышенную в свою сторону долю продукции.

Ещё одним видом договоров на право пользования недрами являются сервисные соглашения, иначе называемые контрактами на предоставление услуг, с риском и без риска. Особенность таких соглашений состоит в том, что добытое минеральное сырьё не становится собственностью недропользователя. Инвестор за свой счёт осуществляет геологическое изучение, разведку и затем добычу полезных ископаемых. Государство компенсирует затраты инвестора, выплачивает ему премию с единицы добытой продукции, предусмотрена также выплата фиксированной доли прибыли и вознаграждение за открытие новых месторождений. При безуспешном поиске полезных ископаемых или нерентабельности разработки обнаруженного месторождения недропользователь (подрядчик) имеет право лишь на частичное возмещение государством расходов, понесенных на поисково-разведочные работы (если речь идёт о сервисных контрактах с распределением риска).

Например, в Бразилии по условиям сервисных контрактов инвестор изначально финансирует проект за свой счёт, а затем в случае открытия новых запасов национальная государственная нефтяная компания Бразилии «Petrobras» принимает обязанности подрядчика на себя. Понесенные на геологоразведку расходы компенсируются из доли нефтедобычи без учета процентных ставок, а затраты на производство возмещаются с учетом процентов. Подрядчик имеет право приобрести часть добытой нефти по мировой цене в сумме, равной выплатам[[46]](#footnote-46). Подобные модели широко используются в странах Южной Америки, в том числе в Аргентине, Венесуэле.

В свою очередь, сервисные соглашения без риска встречаются чаще, представляя собой по существу классические договоры подряда.

Очевидны плюсы сервисных соглашений для государства – собственника природных ресурсов: все добытые полезные ископаемые становятся собственностью государства, которое сохраняет все права на предоставленный для разработки участок недр, риски по поиску полезных ископаемых несёт недропользователь.

В России сервисные соглашения как договоры между государством и инвестором по предоставлению права пользования участком недр не применяются. Единственный возможный вариант сервисного контракта в нашей стране – это соглашение между недропользователем и третьим лицом (подрядчиком) на проведение работ, связанных с пользованием недрами.

Показательна история реформирования горного законодательства Бразилии. Многие годы государственная нефтяная компания «Petrobras» занимала монопольное положение в нефтегазовом секторе экономики, однако открытие новых месторождений требовало привлечения недропользователей, способных производить активные поисковые работы на континентальном шельфе и в труднодоступных районах на севере страны, с чем «Petrobras» своими силами справиться не могла. В результате государство взяло курс на демонополизацию нефтегазовой отрасли и в 1995 году конституционная поправка дала федеральному правительству право заключать концессионные соглашения с частными, в том числе иностранными, инвесторами на разведку и добычу нефти и газа на территории и континентальном шельфе Бразилии. В соответствии с условиями таких соглашений инвестор получает право собственности на всё добытое сырьё, общий срок договора не может превышать 34 лет. Заключаются концессионные соглашения по результатам торгов. Если проект является высокорентабельным, концессионер выплачивает государству дополнительные платежи, называемые «специальной платой», являющиеся своего рода налогом на сверхприбыль. Введённая концессионная модель взаимоотношений государства и недропользователя, благодаря своей ясности и прозрачности в достаточно короткие сроки дала ощутимые результаты, обеспечила экономический и технологический рост нефтегазовой промышленности. В недавнем прошлом в Бразилии были обнаружены огромные месторождения нефти, находящиеся на морском дне под слоем соли на глубине около 7000 метров, благодаря которым страна становится мировым лидером на рынке добычи нефти. В этой связи в 2010 году было принято несколько законов, направленных на усиление государственного контроля в сфере нефтедобычи. Так, стратегические запасы нефти и газа теперь могут быть предоставлены только на условиях соглашений о разделе продукции, а не на основе концессий – соответственно, часть добытого минерального сырья должна безвозмездно передаваться в собственность государства, тогда как при концессионном порядке вся продукция становилась собственностью инвестора. Причём в СРП государство будет представлено не государственным органом, а созданной для этой цели национальной нефтяной компанией «Pre-Sal Petroleo». В свою очередь, государственная нефтяная компания «Petrobras» уполномочена на обязательное участие на уровне не менее 30% в разведке и добыче нефти и газа в партнёрстве как с бразильскими, так и с иностранными инвесторами, благодаря чему государство будет иметь доступ к стратегической информации о запасах и возможность контролировать темпы роста добычи и технологического развития[[47]](#footnote-47). Таким образом, на примере Бразилии можно проследить, насколько эффективно может работать договорный режим недропользования, обеспечивая благоприятные условия для привлечения иностранных инвесторов, обладающих финансовыми и технологическими средствами, когда государство лишь своими внутренними ресурсами справиться с эффективной разработкой недр не в силах. При этом государство вовсе не теряет контроль над деятельностью недропользователя, важен лишь грамотный выбор инструментов контроля.

На наш взгляд, заслуживает внимания динамично развивающееся законодательство о недрах Республики Казахстан. В 2017 году был принят Кодекс РК «О недрах и недропользовании»[[48]](#footnote-48) (пока не вступивший в силу), определяющий право недропользования как обеспеченную настоящим Кодексом возможность на возмездной основе пользоваться недрами в пределах выделенного участка в предпринимательских целях в течение определенного срока. К праву недропользования применяются нормы о праве собственности, поскольку это не противоречит природе вещного права (части 1, 2 статьи 17). Устанавливаются два основания возникновения права пользования – лицензия и контракт (часть 1 статьи 20) и, соответственно, два режима недропользования – лицензионный и контрактный. Переход права пользования недрами допускается не только в порядке правопреемства в случае реорганизации недропользователя, но и на основании гражданско-правовых сделок (часть 2 статьи 20). По контракту на недропользование одна сторона (Республика Казахстан в лице уполномоченного органа) обязуется предоставить другой стороне на определенный срок право пользования недрами, а недропользователь обязуется за свой счёт и на свой риск осуществлять недропользование в соответствии с условиями контракта и настоящим Кодексом. Такой контракт заключается только для разведки и добычи или для добычи углеводородов, а также для добычи урана. Уполномоченный орган ведёт реестр заключенных контрактов (статья 35). Проекты контрактов на недропользование разрабатываются в соответствии с типовыми контрактами.

Описанный режим недропользования с некоторыми изменениями существует в Казахстане уже на протяжении многих лет и успел положительно себя зарекомендовать. Исследователи характеризуют такую договорную форму (в части контрактов) недропользования как оптимальную, позволяющую учесть как публичные государственные интересы в сфере недропользования, так и частные, коммерческие интересы инвесторов[[49]](#footnote-49).

Сочетание лицензионного и договорного режимов недропользования можно встретить во многих странах. Разграничение между режимами проводится, как правило, в зависимости от цели недропользования. Например, в США и Канаде наибольшее распространение получил договор горной аренды, он заключается для целей добычи полезных ископаемых, либо в случае, когда недропользователь получает совмещенные права (на несколько видов пользования, среди которых есть добыча минерального сырья). А вот для целей геологического изучения или разведки недра могут предоставляться не по договору, а по лицензии. Лицензионный либо договорный режим могут применяться также в зависимости от вида добываемого полезного ископаемого и его значения для экономики страны[[50]](#footnote-50). Более того, по мнению профессора Г.Е. Быстрова, как концессия, так и СРП не должны быть безальтернативным вариантом предоставления права пользования недрами, а напротив, применяться в лишь при освоении недр особых условиях, требующих привлечения большого объёма инвестиций и применения прогрессивных технологий[[51]](#footnote-51).

**Глава II. Механизм реализации права недропользования**

***§1 Предоставление права пользования недрами***

В первой главе была рассмотрена сущность возможных моделей предоставления права недропользования – лицензии и различных видов договоров. Теперь обратимся к реализации в рамках недропользовательской практики модели, существующей в России, и рассмотрим предоставление права недропользования и возможные пути его перехода. Именно в динамике соответствующих правоотношений наиболее очевидными становятся как пробелы в нормативном регулировании, так и недостатки избранного законодателем режима недропользования как такового.

Несмотря на то что необходимость построения режима недропользования на базе разумного сочетания лицензионного и частноправового механизмов была осознана уже давно[[52]](#footnote-52), по сей день основу существующей системы распределения прав пользования участками недр составляет государственная система лицензирования. Статья 10.1 Закона о недрах посвящена основаниям возникновения права недропользования, среди которых названы решения компетентных органов государственной власти (как федеральных, так и органов власти субъектов РФ), решения конкурсных и аукционных комиссий, вступившие в силу соглашения о разделе продукции, государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенный Федеральным агентством по недропользованию, а также переход права пользования участками недр. Названный государственный контракт как особое основание возникновения права недропользования в настоящей работе рассматриваться не будет, поскольку порядок его заключения регулируется специальным законодательством, посвящённым контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд[[53]](#footnote-53). Вновь обратим внимание на то, что законодатель называет соглашение о разделе продукции самостоятельным основанием возникновения права пользования недрами, несмотря на то, что вступившее в силу СРП всё же дополнительно требует оформления лицензии. Закон о недрах называет переход права пользования недрами одним из оснований возникновения этого права, что позволяет говорить о возникновении права недропользования как о понятии более широком, чем предоставление. Под предоставлением в таком случае мы понимаем первоначальный способ возникновения права недропользования, когда государство, являющееся собственником недр, наделяет частного субъекта полномочием пользования, а переход, соответственно, будет способом вторичным, опосредованным, поскольку переход будет зависеть от наличия лицензии на право пользования участком недр у предыдущего недропользователя.

Предусмотрено и два случая возникновения права недропользования непосредственно в силу закона. Речь идёт о статьях 19 и 19.1 Закона о недрах, закрепляющих права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков на использование для собственных нужд имеющихся в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод (статья 19 Закона о недрах) и права на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу полезных ископаемых иных видов в границах предоставленных им горных и/или геологических отводов (статья 19.1 Закона о недрах). Последнее следует отнести к вторичным основаниям возникновения права недропользования, поскольку данное основание, также как и в случае с переходом, является опосредованным по отношению к предоставлению права недропользования. Права же собственников земельных участков, названные в статье 19 Закона о недрах, нас интересуют в меньшей степени, поскольку, во-первых, относятся, скорее, к отрасли земельного права, дозволяя лишь узкие виды пользования с существенными изъятиями из общего порядка, предусмотренного Законом о недрах (отсутствие обязанности подготовки проектной документации, запрет на ведение взрывных работ и пр.), причём исключительно для собственных нужд, тогда как по общему правилу недропользование осуществляется в предпринимательских целях (статья 9 Закона о недрах), а значит, не оказывают влияния на развитие горнодобывающей промышленности[[54]](#footnote-54).

Из части 1 статьи 9, части 2 статьи 36 Конституции РФ[[55]](#footnote-55) проистекает необходимость использования и охраны недр как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, недопустимость нанесения при освоении недр ущерба окружающей среде, нарушения прав и законных интересов третьих лиц. Следовательно, при управлении недрами государство выступает не только как собственник, определяющий юридическую судьбу своего имущества, но и как субъект публичной власти, ответственный за обеспечение рационального и безопасного использования природных ресурсов, с учётом интересов настоящего и будущего поколений. По этому поводу неоднократно высказывал свою позицию Конституционный Суд РФ[[56]](#footnote-56).

В этой связи особое значение приобретают критерии отбора претендентов на получение права пользования недрами. При этом нельзя забывать и о другом принципе горного права и государственной системы лицензирования пользования недрами – состязательности при выборе недропользователя, обеспечении равенства заинтересованных лиц при распределении участков недр (абзац 4 части 2 статьи 15 Закона о недрах)[[57]](#footnote-57). Как известно, б**о**льшая часть участков недр с крупными, значимыми для отрасли месторождениями полезных ископаемых распределяется на основе конкурсов либо аукционов. В настоящее время конкурсная процедура используется реже, в основном, в случаях, когда освоение конкретного месторождения требует применения особых технологий. Процедура проведения аукционов и конкурсов урегулирована соответствующим административным регламентом Федерального агентства по недропользованию, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов РФ[[58]](#footnote-58) (далее – Административный регламент по конкурсам и аукционам). Интересно, что указанный регламент был принят лишь в 2009 году, а до этого момента процедура подготовки и проведения торгов регулировалась, помимо Закона о недрах, лишь в индивидуальном порядке самими организаторами торгов, что становилось причиной разногласий между заявителями и государственными органами и, соответственно, повышало и без того значительные предпринимательские риски.

По-прежнему остаётся открытым вопрос о возможности применения к конкурсам и аукционам на право пользования недрами норм Гражданского кодекса РФ о проведении торгов (статьи 447-449 ГК РФ), в судебной практике можно встретить разные подходы. Нередко суды, стараясь защитить интересы частного субъекта, удовлетворяют его требование о признании недействительными результатов торгов на предоставление права пользования недрами. Однако следует учитывать, что по результатам торгов в данном случае не заключается договор (признать недействительным который позволяет пункт 2 статьи 449 ГК РФ), а выдаётся в рамках публичной процедуры лицензирования властный разрешительный акт – лицензия.

Ключевая роль торгов в предоставлении права пользования участками недр определяет огромный массив судебных споров, связанных именно с проведением конкурсов и аукционов. Большое число лиц, претендующих на получение права недропользования, не допускаются до самого участия в торгах, поскольку комиссия отклоняет их заявочные материалы, причём речь идёт, как правило, о формальных основаниях – например, предоставление сведений о заявителе без соответствующего заверения – нотариального или заверения самим юридическим лицом. Подобные сложности возникают по причине недостатка в Административном регламенте по конкурсам и аукционам конкретных формулировок, например, сказано лишь, что «копии документов предоставляются заверенными в установленном порядке» (пункт 17), подразумевается, что сама форма заверения устанавливается индивидуальным актом о проведении аукциона, однако на практике заявители нередко могут оказаться в неопределенном положении, что усугубляется тем, что фактически у них есть только одна попытка для подачи комплекта документов.

Заявители чаще всего оспаривают отказ в допуске к участию в конкурсе (аукционе) или предъявляют требование о признании недействительными результата торгов. Причём для защиты своих прав потенциальные недропользователи, не допущенные к участию в торгах, нередко прибегают к помощи Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС), которая на основании статей 15, 17, 23 Федерального закона «О защите конкуренции»[[59]](#footnote-59) уполномочена в подобных случаях выступать в защиту интересов недропользователя. Возможны два варианта: либо ФАС выдаёт лицензирующему органу предписание о прекращении действий, нарушающих антимонопольное законодательство, после чего организатор торгов вынужден обращаться в арбитражный суд с требованием о признании незаконным предписания антимонопольного органа[[60]](#footnote-60), либо территориальный орган ФАС сам обращается в суд, требуя признания действий конкурсной (аукционной) комиссии неправомерными[[61]](#footnote-61). В обоих случаях сторонами судебного спора являются орган ФАС и лицензирующий орган, тогда как лицо, чьи заявочные материалы не были допущены к участию в торгах, выступает в качестве третьего лица. Однако даже участие государственного антимонопольного органа не обеспечивает заявителю положительный результат. Такие требования могут быть удовлетворены только при существенном нарушении конкурсной (аукционной) комиссией положений Административного регламента по конкурсам и аукционам. Например, если в решении об отказе в допуске заявки к участию в торгах не указаны конкретные недостатки представленного комплекта документов[[62]](#footnote-62). С другой стороны, технические ошибки, допущенные заявителем при подготовке заявочных материалов, не являются сами по себе основанием для отказа в допуске к участию в торгах[[63]](#footnote-63).

В целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды к пользователям отдельных категорий участков недр могут предъявляться повышенные требования. Это касается, в первую очередь, участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации. Таковыми могут являться только созданные в соответствии с российским законодательством юридические лица, имеющие не менее чем пятилетний опыт освоения таких участков, в которых вклад Российской Федерации в уставный капитал составляет более пятидесяти процентов, и/или в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, составляющие уставные капиталы таких юридических лиц (часть 3 статьи 9 Закона о недрах). Интересно, что российских компаний, имеющих не менее чем пятилетний опыт освоения участков континентального шельфа РФ, просто не существует, российские недропользователи континентальный шельф не разрабатывают. Возникает вопрос, каким образом при таких условиях привлекать к освоению российского континентального шельфа иностранных инвесторов (поскольку российские компании необходимыми технологиями не обладают).

С участками недр федерального значения возникают и другие правовые проблемы. В соответствии со статьёй 13.1 Закона о недрах решение о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр по общему правилу принимает Федеральное агентство по недропользованию, тогда как относительно участков недр федерального значения такое решение принимает Правительство РФ. Одним из оснований отнесения участка недр к участкам федерального значения являются виды и объёмы содержащихся в них полезных ископаемых (часть 3 статьи 2.1 Закона о недрах). Экспертизы запасов полезных ископаемых по большинству месторождений проводились ещё в 30-е годы прошлого столетия, в связи с чем информация о месторождении может оказаться ложной, и складывается следующая ситуация. На аукцион выставляется участок недр, не относящийся к участкам недр федерального значения, аукцион организует Федеральное агентство по недропользованию, затем в ходе работ по геологическому изучению иностранным инвестором выясняется, что содержащиеся запасы в действительности гораздо больше и участок подпадает под категорию участков недр федерального значения. В таком случае Правительство РФ может отказать этому иностранному инвестору в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или при осуществлении геологического изучения по совмещенной лицензии принять решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства (часть 5 статьи 2.1 Закона о недрах)[[64]](#footnote-64). Кроме того, часть 3 статьи 13.1 Закона о недрах позволяет Правительству РФ при определении порядка и условий проведения аукционов на право пользования участками недр федерального значения по представлению Министерства обороны и/или Федеральной службы безопасности устанавливать дополнительные ограничения допуска к участию в таких аукционах юридических лиц с участием иностранных инвесторов.

Несмотря на то, что требования к заявителям по каждому конкретному участку могут отличаться, в общем виде, анализируя положения пункта 17 Административного регламента по конкурсам и аукционам, И.Н. Сидоров предлагает выделять следующие группы сведений, представление которых требуется от заявителя:

1) общие данные о заявителе: копии учредительных и регистрационных документов, общие сведения о хозяйственной деятельности, руководстве, реализуемых в настоящее время и реализованных в течение прошедших пяти лет проектах по освоению месторождений;

2) данные о кадровом составе, где особое значение имеет наличие квалифицированных специалистов, которые будут непосредственно осуществлять работы по разработке месторождения;

3) сведения о финансовых возможностях заявителя, требующихся для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с недропользованием;

4) сведения о наличии необходимых технических и технологических возможностей и лицензий на связанные виды деятельности[[65]](#footnote-65).

Если сведения из первой группы можно назвать формальными, то остальные требования направлены на то, чтобы претендент документально подтвердил свою способность быть недропользователем на конкретном участке недр.

Симптоматично, что по каждой группе требований Административный регламент по конкурсам и аукционами говорит обо всех конкретных сведениях с формулировкой «в том числе», что по сути размывает перечень, отдавая прерогативу регулирования этого вопроса индивидуальным правовым актам об организации конкурса (аукциона), а содержание таких актов тоже не всегда отличается должной конкретностью. В результате недропользователи вынуждены, подстраховывая себя, предоставлять максимально широкий перечень документов.

Уже став победителем конкурса (аукциона), недропользователь может столкнуться с проблемой следующего характера. Со вступлением в силу 19 марта 2009 года Административного регламента по лицензированию[[66]](#footnote-66) из процедуры предоставления права недропользования была исключена стадия подписания сторонами лицензии и лицензионного соглашения, соответственно, теперь недропользователь получает по почте уже прошедшую государственную регистрацию лицензию, соответственно, он лишён возможности контроля за тем, какие именно условия будут включены в лицензию. Практике известны случаи, когда органы государственной власти субъектов РФ пользовались открывающейся возможностью и включали в лицензию условия, которые не были оговорены на этапе размещения порядка и условий пользования участком недр, выставляемым на торги[[67]](#footnote-67). Между тем, определённые условия, включаемые в лицензию таким образом, могли бы повлиять на само решение заявителя участвовать в конкурсе (аукционе). Например, довольно часто в лицензионные условия включаются обязательства недропользователя производить денежные отчисления на социально-экономическое развитие региона, в котором будет осуществляться разработка месторождения. Административный порядок наделения инвестора правом недропользования, не предполагающий согласования условий пользования, позволяет вносить непосредственно в текст лицензий подобные обязательства, хотя и не вполне очевидна связь процесса добычи полезных ископаемых с указанными отчислениями (пусть и общественно полезными, но, на наш взгляд, требующими иного юридического оформления).

Таким образом, среди проблем, с которыми сталкивается недропользователь на этапе предоставления права, ясно прослеживаются и недостатки разрешительной системы недропользования, связанные в том числе с выдачей по результатам торгов лицензии и формированием лицензирующим органом перечня условий пользования.

***§2 Публично-правовые начала перехода права недропользования***

В различных правовых системах имеют место разные модели перехода права пользования недрами. В.Н. Кокин отмечает, что «в зависимости от системы правового регулирования пользования недрами в мировой практике существуют различные принципы передачи прав и обязанностей по недропользованию. Степень свободы такой передачи в различных странах варьируется, но так или иначе государство должно её одобрять»[[68]](#footnote-68). И это справедливо, поскольку общественная значимость такого природного ресурса как недра, истощимость содержащихся в них полезных ископаемых, потенциальная опасность работ, проводимых для их извлечения, а также неизбежное нанесение вреда окружающей среде в ходе добычи полезных ископаемых вынуждают государство брать под свой пристальный контроль любые действия, осуществляемые с недрами, предъявлять высокие требования к допускаемым к пользованию недрами субъектам и следить за их соблюдением, в том числе при передаче права от одного недропользователя к другому. По этой причине не только при возникновении права пользования недрами, но и при его переходе, к финансовым, техническим и иным возможностям потенциального недропользователя предъявляется ряд обязательных требований, которые обеспечивали бы рациональное и безопасное для окружающей среды использование природных ресурсов. Стоит, правда, заметить, что на законодательном уровне так и не закреплен перечень таких требований, нет особенностей относительно отдельных участков недр. Указывается лишь, что претендент на получение права пользования участком недр должен доказать, что он обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ (пункт 3 статьи 14 Закона о недрах).

В этой связи необходимо обратиться к части 2 статьи 17.1 Закона о недрах, в соответствии с которым при переоформлении лицензии на право пользования участком недр условия пользования, предусмотренные прежней лицензией, пересмотру не подлежат. Для внесения изменения и дополнения в условия пользования участком недр установлен специальный порядок, обход которого с помощью механизма перехода права пользования недрами недопустим. На практике встречаются дела, когда недропользователь пытается оспорить условия пользования недрами в гражданско-правовом порядке, на что суды указывают, что действия по переоформлению лицензии, равно как и процедура согласования условий пользования недрами, не являются гражданско-правовой сделкой[[69]](#footnote-69).

Как правило, авторы называют отношения по переходу права пользования недрами именно публично-правовыми. Одним из ключевых признаков указывается их субъектный состав. Так, И.Н. Сидоров пишет: «Правоотношение по переходу права пользования участками недр возникает между государством в лице соответствующего уполномоченного органа и претендентом на переход права и переоформление лицензии. Правоотношение между действующим пользователем недр и претендентом (правопреемство, передача имущества и др.) являются предпосылкой, необходимой для правоотношений по переходу права пользования участками недр…»[[70]](#footnote-70). Действительно, как таковой переход права пользования участком недр происходит (у нового недропользователя возникает право пользования) в момент государственной регистрации лицензии (согласно части 7 статьи 9 Закона о недрах), т.е. всё связывается именно с этой управленческой процедурой переоформления, которая определяется Административным регламентом, утвержденным Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ[[71]](#footnote-71) (далее – Приказ Минприроды №315). Переход права осуществляется не в момент возникновения одного из оснований, указанных в части 1 статьи 17.1 Закона о недрах, а только в результате переоформления лицензии.

Лицензия – это единственный документ, удостоверяющий право пользования недрами, никакие иные решения органов государственной власти здесь не могут быть приняты во внимание. Этот вывод подтверждает и судебная практика[[72]](#footnote-72).

А.В. Сапожниковым была высказана интересная концепция перехода права пользования недрами, согласно которой такой переход возможен в четырёх формах: предоставление недр в пользование (переход от государства к недропользователю), переход права от одного недропользователя к другому в порядке правопреемства, переход в результате гражданско-правовой сделки и прекращение права пользования недрами (переход от недропользователя обратно к государству)[[73]](#footnote-73). Трудно согласиться со столь широким подходом, поскольку, как прямо написано в Законе о недрах, в первом и четвёртом случаях это право именно возникает и прекращается (то есть до возникновения и после прекращения как такового права пользования участком недр не существует вовсе; обладателем права пользования недрами может являться только недропользователь, но не государство, что свидетельствует, к тому же, о том, что право пользования недрами – это не составная часть права государственной собственности на недра, которая выделяется при предоставлении участка недр, а особое право). Действующее законодательство под переходом права недропользования понимает только переход от одного хозяйствующего субъекта к другому в порядке правопреемства либо при реорганизации самого недропользователя.

***§3 Гражданско-правовой аспект перехода права недропользования***

В то же время в регулировании перехода права пользования недрами можно обнаружить и частноправовые начала. В первую очередь, основания перехода права пользования участками недр к другому субъекту предпринимательской деятельности, названные в части 1 статьи 17.1 Закона о недрах, относятся, в большей степени, к сфере гражданского права. Это либо реорганизация самого недропользователя, либо учреждение нового юридического лица для продолжения деятельности на предоставленном участке недр или дочернего общества, либо приобретение имущества предприятия-банкрота (пользователя недр), либо заключение концессионного соглашения. Во всех этих случаях решение принимает сам недропользователь. Тот факт, что этот перечень является закрытым и установлен запрет на передачу права пользования, не ставит под сомнение использование в этой части частноправового метода регулирования.

Диспозитивность заключается ещё и в том, что во всех вышеперечисленных случаях начало процедуры перехода права пользования (переоформления лицензии) зависит от волеизъявления недропользователя, т.е. это его право, а не обязанность. Только недропользователь может инициировать административный процесс переоформления лицензии, подать заявление, необходимые документы, предусмотренные Приказом Минприроды №315, нужны его активные действия, и уже после этого в процесс вступает государственный орган, принимающий решение о возможности или невозможности переоформления лицензии и, соответственно, перехода права.

Данный вывод подтверждает и судебная практика. ЗАО «Становик» обратилось в Департамент по недропользованию Амурской области с заявлением о переоформлении на ООО «Золотой Восток 2» лицензии на пользование недрами. На основании решения комиссии Департаментом по недропользованию издан приказ о переоформлении лицензии. Впоследствии этот приказ был отменен, основанием чего послужил отзыв ЗАО «Становик» согласия на переоформление указанной лицензии. Суды пришли к выводу о наличии оснований отмены приказа о переоформлении, указали, что до момента государственной регистрации переоформленной лицензии её обладателем является ЗАО «Становик», которое вправе отозвать согласие, данное ранее на её переоформление[[74]](#footnote-74).

В.Д. Мельгунов отмечает специфику отношений по переходу права недропользования, состоящую также в том, что гражданские права здесь не возникают из административного акта, как это бывает во многих случаях, а наоборот, гражданско-правовые причины являются необходимой основой для реализации административной процедуры – переоформления лицензии[[75]](#footnote-75).

На наш взгляд, исключительно частноправовое регулирование рассматриваемых отношений неспособно было бы в настоящий момент обеспечить защиту публичного интереса в столь специфичной области хозяйственной деятельности. Поэтому институт лицензирования, из которого проистекает возможность и обязанность государства самым строгим образом контролировать передачу права недропользования через переоформление лицензии, по-прежнему сохраняет свою актуальность. Как указывает М.В. Дудиков, этот институт не только легитимирует специальную правосубъектность недропользователей, но и призван гармонизировать интересы всех субъектов отношений, возникающих в связи с рациональным использованием и охраной недр[[76]](#footnote-76).

Однако в современных условиях очевидной становится и необходимость некоторого расширения диспозитивных элементов регулирования в целях привлечения инвесторов, создания условий для более рациональной, эффективной разработки полезных ископаемых. Это может быть осуществлено, например, дозволением перехода права недропользования по гражданско-правовым сделкам. При этом, разумеется, государство должно сохранять возможность контроля за соответствием лиц, допускаемых к разработке недр, специальным требованиям.

Любопытен пример регулирования отношений по пользованию недрами, выработанный в правовой системе Канады. Там различают режим собственно права пользования недрами и права на ведение отдельных видов работ, связанных с разработкой полезных ископаемых, например, взрывных работ. Поскольку ведение конкретных видов таких работ требует наличия определенной технической оснащённости и специальных знаний, то именно такие виды прав передаются не свободно, а лишь с разрешения уполномоченного государственного органа. Непосредственно право пользования ресурсами при этом подразделяется на несколько составляющих: исключительное право пользования участком недр, право собственности пользователя на добытое сырьё и др. Каждое из этих прав недропользователь может отдельно передавать третьим лицам в установленном законом порядке[[77]](#footnote-77). Конечно, для реализации подобной схемы в России пришлось бы кардинальным образом реформировать систему регистрации и учёта прав пользования недрами, с тем чтобы государство сохраняло контроль над использованием этого природного ресурса.

***§4 Проблемы правового регулирования перехода права пользования недрами***

На сегодняшний день практика сталкивается со многими недостатками законодательной регламентации перехода права пользования недрами, связанными, главным образом, с тем, что Закон о недрах оставляет без внимания многие значимые для недропользования отношения (имущественного и административного характера), от урегулированности и предсказуемости которых зависит устойчивость пользования недрами и их инвестиционная привлекательность. По мнению И.Н. Сидорова, концепция по представлению права пользования недрами только как исключительного права заниматься геологическим изучением, разведкой и добычей, а также иными видами пользования недрами является устаревшей[[78]](#footnote-78). При определении условий пользования недрами как на этапе предоставления, так и на этапе перехода права пользования, должны учитываться также вопросы собственности (или права пользования) на недвижимость, связанную с участком недр (т.н. горное имущество), на соответствующий земельный участок, на специальные права, предусмотренные природоресурсным законодательством.

Следствием такой неурегулированности становятся, в частности, нередкие конфликты между недропользователем и правообладателем земельного участка, необходимого для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. В отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вопрос решён: в соответствии с пунктом 20 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ[[79]](#footnote-79) договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, необходимого для проведения работ, связанных с пользованием недрами, недропользователю; согласно пункту 3 статьи 39.23 Земельного кодекса РФ, ведение работ, связанных с пользованием недрами является основанием для установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности; осуществление геологического изучения недр является основанием для использования земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельного участка и установления сервитута (пункт 4 части 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ). Аналогичные нормы содержатся в статье 25.1 Закона о недрах.

Но и здесь встречается непонимание даже того, какие именно документы и в каком порядке подлежат оформлению. Суды вынуждены объяснять участникам процесса, что, например, для разработки месторождения помимо договора аренды земельного участка необходимо наличие лицензии на право пользования недрами, а также обязательное оформление горного отвода[[80]](#footnote-80).

Верховный Суд РФ в Определении от 30 июля 2015 г. по иску Администрации Волоколамского муниципального района Московской области к ЗАО «Автодизель» и ООО «Лама Торф» о признании недействительным договора аренды земельного участка и договора уступки прав разъясняет, что «получение лицензии, оформление горноотводного акта не представляет собой исключительное право на пользование земельным участком и не освобождает от оформления прав на земельный участок, находящихся над слоем залегания природных ископаемых, и наоборот, для получения заинтересованным лицом в пользование земельного участка, под которым расположен горный отвод, не требуется наличие у него лицензии для заключения договора аренды земельного участка»[[81]](#footnote-81).

В случае с земельными участками, находящимися в государственной (муниципальной) собственности, не определен, однако, размер земельного участка, предоставляемого в аренду. По этой причине зачастую недропользователя вынуждают заключать договор аренды на земельный участок, по размеру соответствующий всему горному отводу, хотя для проведения работ фактически нужен меньший по площади участок.

Кроме того, никак не определен порядок использования земельных участков, находящихся в частной собственности. Между тем, в условиях пользования недрами, прилагаемых к лицензии, как правило, указывается на необходимость оформить право пользования на земельный участок. Так, Решением Арбитражного суда Тюменской области от 26 января 2016 г., оставленным без изменения всеми последующими инстанциями, вплоть до Верховного Суда РФ, было отказано в удовлетворении требований о признании недействительным приказа Департамента недропользования и экологии Тюменской области о досрочном прекращении лицензии. Право пользования недрами было досрочно прекращено вследствие неисполнения недропользователем обязательства по оформлению права пользования земельным участком, закрепленного в условиях пользования недрами[[82]](#footnote-82).

Вследствие отсутствия правовой регламентации правообладатель земельного участка имеет возможность давить на недропользователя, априори находящегося в зависимом от него положении, устанавливая необоснованно завышенную цену участка.

Более того, встречаются правила, установленные нормативными правовыми актами субъектов РФ в отношении участков недр местного значения, предписывающие уже к заявке на получение лицензии прикладывать копию договора аренды земельного участка или копию свидетельства о праве собственности на земельный участок. По этому основанию Министерством развития инфраструктуры Калининградской области была приостановлена процедура оформления лицензии ООО «Петербургская топливная компания», и Верховный суд РФ такой решение поддержал[[83]](#footnote-83).

И.Н. Сидоров отмечает, что иногда следствием указанного несовершенства законодательства становятся ситуации, при которых приближенные к региональной власти пользователи недр подстраховываются, предварительно инициировав механизм изъятия необходимых земель под участком недр[[84]](#footnote-84).

Отдельной большой проблемой остаётся отсутствие какой-либо регламентации правового режима горного имущества (под горным имуществом мы предлагаем понимать созданное или приобретенное пользователем недр имущество, непосредственно обеспечивающее процесс недропользования, которое не может быть отделено от участка недр без нанесения несоразмерного ущерба недрам (горные выработки, буровые скважины, подъездные пути и т.д.[[85]](#footnote-85)). Закон никак не связывает юридическую судьбу права пользования участком недр с правом на горное имущество. Тем самым недропользователь может, в сущности, быть лишен возможности разрабатывать полезные ископаемые, не обладая правом на соответствующее горное имущество, поскольку во многих случаях возведение новых недвижимых объектов такого назначения вовсе не представляется возможным с точки зрения охраны недр и рациональности их использования (ввиду места расположения уже существующего горного имущества).

В зарубежном законодательстве, как правило, предусматривается обязанность передачи горного имущества, обеспечивающего процесс недропользования. Это имущество является неотделимой принадлежностью участка недр и во многом разделяет его юридическую судьбу[[86]](#footnote-86).

И.Н. Сидоров называет такую проблему, возникающую при переходе права пользования недрами, как отсутствие разграничения прав старого и нового недропользователей. Указывается лишь, что все права и обязанности по лицензии переходят к новому пользователю. Зарубежное законодательство предусматривает субсидиарную ответственность предыдущего пользователя в течение нескольких лет как механизм защиты интересов нового пользователя и государства[[87]](#footnote-87).

По этому вопросу высказал свою позицию Конституционный Суд РФ в Определении от 24 февраля 2011 г. №204-О-О[[88]](#footnote-88). Закрепленное в части 2 статьи 17.1 Закона о недрах правило о том, что при переходе права пользования недрами правила, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат, обусловлено необходимостью поддержания стабильных экономических отношений и определенности правового статуса недропользователей. Установленный законодателем механизм обеспечивает защиту прав пользователя недр, переоформившего лицензию, и не исключает возможность исправления выявленных нарушений условий лицензионного соглашения, допущенных предыдущим пользователем участка недр. При этом субъект предпринимательской деятельности, приобретая право пользования участками недр в порядке статьи 17.1 Закона о недрах с не подлежащими пересмотру условиями пользования, установленными прежней лицензией, действует на свой риск и имеет возможность предвидеть последствия своего решения.

Анализ практики показывает, что суды в каждом конкретном случае выясняют, была ли у недропользователя фактическая возможность устранить нарушения, допущенные предыдущим пользователем недр, и в зависимости от этого определяют юридические последствия такого нарушения. Так, Девятый арбитражный апелляционный суд отмечает[[89]](#footnote-89), что наличие нарушений у предыдущего пользователя недр не может являться безусловным основанием для отказа в продлении срока действия лицензии нынешнему недропользователю, не совершившему нарушений действующего законодательства. Суд обращает внимание, что возможность устранить за четыре дня все выявленные у прежнего недропользователя нарушения фактически отсутствовала. Кроме того, суд отмечает, что действия нынешнего недропользователя, направленные на внесение изменений в лицензию, прямо свидетельствуют о его намерении обеспечить устранение тех нарушений.

В иной ситуации Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд, ссылаясь на вышеуказанную позицию Конституционного Суда РФ, пишет[[90]](#footnote-90), что риск для нового недропользователя, переоформившего на себя лицензию, состоит, в том числе, в принятии на себя условий лицензии, не подлежащих переоформлению и не выполненных предыдущим недропользователем. Таким невыполненным условием явилось непредставление согласованного в установленном порядке проекта на разработку месторождения, горноотводного акта. При этом какие-либо объективные причины невозможности устранения допущенных предыдущим пользователем недр нарушений условий пользования недрами с момента переоформления лицензии до срока её истечения отсутствуют, а значит, отказ в продлении срока действия лицензии является законным и обоснованным.

Статья 17.1 Закона о недрах разграничивает такие юридические факты, как основание перехода права недропользования и переоформление лицензии, но при этом отсутствует регулирование возврата лицензии в случае обнаружения порока гражданско-правового основания, послужившего основанием переоформления лицензии. В связи с этим в правоприменительной практике встречаются решения, хотя и соответствующие закону, но с трудом объяснимые с точки зрения здравого смысла.

Приведём в пример Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. №ВАС-497/13[[91]](#footnote-91). ОАО «Элексброкерс» и ООО «Коммунарское НГДУ» обратились в суд с заявлением к Управлению по недропользованию по Самарской области о признании незаконным действий Управления, выразившихся в переоформлении на ООО «Богатовская сервисная компания» лицензии на право пользования недрами, выданной ООО «Коммунарское НГДУ». Между этими обществами был заключен договор простого товарищества. В целях реализации данного договора Управление выдало ООО «Коммунарское НГДУ», выступающему от имени простого товарищества, лицензию на право пользования недрами. ООО «Богатовская сервисная компания», являющееся владельцем 100% доли в уставном капитале ООО «Коммунарское НГДУ», обратилось в Управление с заявлением о переоформлении на себя этой лицензии, выданной его дочернему обществу – ООО «Коммунарское НГДУ». По результатам рассмотрения данного заявления ООО «Богатовская сервисная компания» была выдана лицензия. После этого определением Арбитражного суда г. Москвы сделка по продаже доли в размере 100% в уставном капитале ООО «Коммунарское НГДУ», заключенная между ОАО «Элексброкерс» и ООО «Богатовская сервисная компания», была признана недействительной. Высший Арбитражный Суд РФ, тем не менее, пришёл к выводу, что заявленные требования удовлетворению не подлежат, поскольку на момент обращения с заявлением о переоформлении лицензии на ООО «Богатовская сервисная компания» данное общество являлось владельцем 100% доли уставного капитала ООО «Коммунарское НГДУ», что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц, в связи с чем Управление приняло решение о переоформлении лицензии, не нарушив данными действиями положения нормы подпункта 6 пункта 1 статьи 17.1 Закона о недрах и права и законные интересы заявителей по делу. То обстоятельство, что после выдачи лицензии, арбитражным судом признана недействительной сделка по продаже ООО "Богатовская сервисная компания" доли в размере 100% в уставном капитале общества "Коммунарское НГДУ", по мнению Высшего Арбитражного Суда РФ, не может свидетельствовать о незаконности оспариваемых действий Управления как административного органа по исполнению государственных функций в сфере недропользования, не наделенного полномочиями по проверке законности сделок, в том числе по передаче доли уставного капитала другому лицу. Таким образом, право пользования участком недр осталось за субъектом предпринимательской деятельности, получившим лицензию, в сущности, в результате незаконных действий.

В другом деле Верховный Суд РФ признал недействительными соглашения о переоформлении лицензии на право пользования недрами и дополнительного соглашения к нему, но отказал в применении последствий недействительности сделки в виде обязания Департамента по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу восстановить положение, существовавшее до издания приказа о переоформлении лицензии. Суд указал, что лицензия на пользование участками недр выдается конкретному субъекту предпринимательской деятельности либо переоформляется на другое лицо Федеральным агентством по недропользованию в строго установленном порядке и в силу [Закона](consultantplus://offline/ref=B0A5DDAEEEB577C29E67A86A094534D4C6BF9DE26FE2F5084231D9A4F874oBH) о недрах передача лицензии на пользование участком недр от одного юридического лица другому без соблюдения определенной законодательством процедуры не допускается[[92]](#footnote-92).

**Заключение**

Нашедший отражение в данной работе анализ юридической доктрины и правоприменительной практики в сфере права пользования недрами, режима его предоставления и перехода выявил ряд актуальных проблем и позволил прийти к следующим выводам.

Право недропользования является имущественным правом, носящим публично-правовую природу. При характеристике права пользования недрами обойтись исключительно гражданско-правовыми категориями вещного или обязательственного права не представляется возможным.

В условиях рынка требуются меры экономического стимулирования инвесторов, гарантии прав частных субъектов. Как следствие, лицензионная система недропользования, на наш взгляд, не может существовать достаточно плодотворно без внесения, по крайней мере, элементов гражданско-правового регулирования. Использование законодателем в рассматриваемой сфере общественных отношений исключительно административно-правового регулирования делает возможным смещение баланса частных и публичных интересов в сторону публичного субъекта. В результате под удар попадает инвестиционная привлекательность российских недр – механизм гарантирования прав инвестора вследствие оторванности от целостной системы гражданского законодательства искажается и не обеспечивает надлежащей защиты прав и законных интересов частного субъекта. Кроме того, в нынешних условиях лицензионный режим не стимулирует недропользователей к ответственному и рациональному освоению недр, а также не обеспечивает необходимую для инвесторов стабильность условий недропользования, не защищает их от произвола администрации.

Предоставление права пользования недрами в рамках Закона о недрах осуществляется исключительно в административном порядке. Закрепление же формы договорных отношений в лицензии, о котором говорит часть 2 статьи 12 Закона о недрах, возможно, только если лицензия выдана на основании заключенного договора – соглашения о разделе продукции либо государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр. При этом анализируя существо рассматриваемых правоотношений, можно прийти к выводу, что административные акты в действительности «маскируют» фактически достигаемое между государством и недропользователем соглашение. Использование лицензионного порядка несомненно является целесообразным в случае, когда закон полностью исключает возможность одной из сторон определять содержание соглашения, но российская лицензия на право недропользования подразумевает определенные согласительные элементы, что вносит в неё черты договора.

Относительно анализа российской практики договорных отношений в сфере недропользования, необходимо отметить следующее. Закон об СРП устанавливает неоправданно сложную процедуру отнесения участков недр к участкам, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, надлежащим образом не продуман механизм ведения переговоров об условиях СРП. Существующая в нынешний момент редакция Закона об СРП не устраивает в полной мере ни инвесторов, ни государство: изменения, внесенные в Закон в 2003 году, сделали СРП максимально непривлекательными для инвесторов, в результате чего с тех пор не было заключено ни одного соглашения; при этом государство не устраивает то, что в рамках существующего регулирования СРП все нити управления проектами оказываются в руках зарубежных компаний. Вместе с тем, на наш взгляд, всё это не должно ставить крест на СРП как модели организации правоотношений государства и инвестора. Расширение возможности доступа к российским недрам, в том числе на участках недр федерального значения, для иностранных инвесторов, а также введение императивных положений, позволяющих государству в ряде отношений (например, при определении размера компенсационной продукции) контролировать деятельность инвестора, могли бы дать Закону об СРП вторую жизнь.

По итогам анализа законодательства и судебной практики, касающихся перехода права пользования недрами, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, регулирование отношений по переходу права недропользования на сегодняшний день носит, в большей степени, публично-правовой характер. Не допускается передача права недропользования путём совершения гражданско-правовых сделок. При переоформлении лицензии запрещён пересмотр условий пользования недрами, являющихся её неотъемлемой частью. Хотя в целом такое императивное регулирование оправдывается необходимостью охраны недр, обеспечение рационального и эффективного использования которых должно являться приоритетом государственной политики по управлению недрами в рамках концепции устойчивого развития, условия современной экономической деятельности требуют расширения частноправовых начал в этой сфере, главным образом, для возрастания инвестиционной привлекательности российских недр как для отечественных, так и для иностранных инвесторов.

Во-вторых, нормативное регулирование отношений по переходу права пользования недрами сосредоточено на регламентации административной процедуры переоформления лицензии, при этом без внимания остаются многие крайне важные для недропользователей вопросы, например, оформление прав на земельный участок, необходимый для проведения работ на соответствующем горном или геологическом отводе; юридическая судьба недвижимого имущества, фактически связанного с участком недр и необходимого для его разработки (горного имущества); процедура возврата лицензии в случае, если сделка, в результате которой возникло основание для перехода права недропользования и была переоформлена лицензия, будет признана недействительной; ответственность предыдущего недропользователя за нарушения условий пользования недрами.

Представляется, что решение на законодательном уровне этих вопросов поспособствует не только снижению числа судебных споров, но и большей устойчивости и определённости отношений по недропользованию, а значит, и более благоприятному инвестиционному климату.

**Список использованной литературы**

***1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы***

*А. Действующие нормативно-правовые акты и иные официальные документы*

1.1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398. – (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). – СПС «Консультант Плюс».

1.2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс]: федер. закон от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – №32. – Ст.3340. – СПС «Консультант Плюс».

1.3. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147. – СПС «Консультант Плюс».

1.4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №30. – Ст.3012. – СПС «Консультант Плюс».

1.5. О недрах [Электронный ресурс]: закон РФ от 21 февраля 1992 г. №2395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823. – СПС «Консультант Плюс».

1.6. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №1. – Ст.18. – СПС «Консультант Плюс».

1.7. О защите конкуренции [Электронный ресурс]: федер. закон от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434. –СПС «Консультант Плюс».

1.8. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 04 мая 2011 г. №99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №19. – Ст.2716. – СПС «Консультант Плюс».

1.9. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №14. – Ст.1652. – СПС «Консультант Плюс».

1.10. Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. №2285 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1994. – №1. – Ст.3. – СПС «Консультант Плюс».

1.11. Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 16 сентября 2008 г. № 697 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – №39. – Ст.4437. – СПС «Консультант Плюс».

1.12. Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 21 апреля 2003 г. №494-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – №17. – Ст.1637. – СПС «Консультант Плюс».

1.13. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами [Электронный ресурс]: приказ Минприроды РФ от 17 июня 2009 г. №156 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – №38. – СПС «Консультант Плюс».

1.14. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр [Электронный ресурс]: приказ Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – №10. – СПС «Консультант Плюс».

*Б. Недействующие нормативно-правовые акты и иные официальные документы*

1.15. Горное положение Союза ССР [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09 ноября 1927 г. // Собр. законодательства СССР. – 1927. – №68. – Ст.688. – СПС «Консультант Плюс».

1.16. Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах [Электронный ресурс]: закон СССР от 09 июля 1975 г. №1840-IX // Ведомости ВС СССР. – 1975. – №29. – Ст.435. – СПС «Консультант Плюс».

1.17. О недрах и недропользовании [Электронный ресурс]: кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 2017 г. №125-VI // Информационная система «Параграф» [сайт]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz.

***2.Судебная практика***

*А. Акты высших органов судебной власти Российской Федерации*

2.1. Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции республики Алтай и Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.2. Определение Конституционного Суда РФ от 04 марта 2004 г. №90-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 7 статьи 2 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.3. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. №204-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО "Русский вольфрам" на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 17.1, пунктом 2 части второй статьи 20, частью четвертой статьи 21 и пунктом 7 части первой статьи 22 Закона Российской Федерации "О недрах" : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.4. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 апреля 2011 г. №ВАС-3584/11 по делу №А58-4506/09 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.5. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 07 октября 2011 г. №ВАС-12412/11 по делу №А63-4244/10 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.6. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. №ВАС-497/13 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.7. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 04 февраля 2014 г. №13728/13 по делу №А40-97102/12-154-913 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.8. Определение Верховного Суда РФ от 19 января 2015 г. №310-КГ14-6639 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.9. Определение Верховного Суда РФ от 30 июля 2015 г. №305-ЭС15-9139 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.10. Определение Верховного Суда РФ от 30 декабря 2015 г. №305-ЭС15-16814 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.11. Определение Верховного Суда РФ от 01 ноября 2016 г. №307-КГ16-16240 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.12. Определение Верховного Суда РФ от 16 ноября 2016 г. №303-КГ-15014 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.13. Определение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2016 г. №304-КГ16-17168 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

*Б. Иные судебные решения*

2.14. Постановление ФАС Уральского округа от 15 июля 2009 г. №Ф09-4888/09-С1 по делу №А07-3607/2009-А-НИИ : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.15. Постановление ФАС Уральского округа от 22 октября 2012 г. №Ф09-10052/2012 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.16. Постановление ФАС Уральского округа от 22 октября 2012 г. №Ф09-10055/2012 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.17. Решение Арбитражного суда города Москвы от 16.12.2012 г. по делу №А40-97102/12-154-93 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.18. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 11 февраля 2013 г. по делу №А16-761/2011 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.19. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 2 апреля 2013 г. по делу №А75-5718/2012 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.20. Постановление от 10 июня 2013 г. по делу №А10-3947/2012 ФАС Восточно-Сибирского округа : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.21. Постановление ФАС Московского округа от 13 июня 2013 г. по делу №А40-97102/12-154-913 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.22. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 июня 2013 г. №18АП-3804/2013 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.23. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 января 2016 г. по делу №А13-10721/2014 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.24. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 февраля 2013 г. №09АП-40994/2012 по делу №А40-97102/12-154-913 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.25. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 июня 2013 г. №18АП-3804/2013 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.26. Постановление ФАС Поволжского округа от 29 июля 2014 г. по делу №А57-17563/12 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.27. Постановление АС Дальневосточного округа от 27 мая 2015 г. №Ф03-1495/2015 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.28. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06 июня 2016 г. по делу №А70-6325/2015 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.29. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 29 июня 2016 г. № 06АП-2803/2016 по делу № А73-13709/2015 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.30. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2016 г. №09АП-27443/2016 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.31. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 июля 2016 г. по делу № А57-27523/2014 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.32. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 03 августа 2016 г. по делу N А33-734/2016 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.33. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2016 г. №18АП-8113/2016 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2.34. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2016 г. №18АП-13370/2016 : [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

***3. Специальная литература***

*А. Книги*

3.1. Аллен Ф., Мани С., Кипинг Дж. Передача лицензий на добычу нефти и газа – важный фактор развития экономики Канады // Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и в Канаде. – М., 2001. – 201 с.

3.2. Бринчук, М.М. Экологическое право : учебник /М.М. Бринчук. – 4-е изд. – М. Эксмо, 2010. – 672 с.

3.3. Дудиков, М.В. Прекращение права пользования недрами : теория и практика / М.В. Дудиков. – М. : Издательство АНО «Аудит недропользования и консалтинг», 2008. – 190 с.

3.4. Клюкин, Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки : Англия, Канада, США, Франция, ФРГ / Б.Д. Клюкин. – М. : Городец, 2000. – 443 с.

3.5. Кокин, В.Н. Недропользование : теоретико-правовой анализ / В.Н. Кокин. - М. : «Нестор Академик Паблишерз», 2005. – 224 с.

3.6. Махлина, М.И. Избранные публикации. 1992-1999 / М.И. Махлина. – М., 2000. – 126 с.

3.7. Пешков, А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений / А.Б. Пешков. – Иркутск, 1974. – 180 с.

3.8. Сидоров, И.Н. Право пользования недрами в России : возникновение и переход / И.Н. Сидоров. – Науч. изд. – М. : Проспект, 2016. – 128 с.

3.9. Сосна, С.А. Концессионные соглашения: теория и практика / С.А. Сосна. – М.: Нестор Академик Паблишерз, 2002. – 252 с.

3.10. Ходырев П.М. Договор и лицензия в механизме возникновения права пользования недрами // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы Международной VI научной конференции молодых учёных : сборник науч. статей / отв. ред. Ю.С. Поваров. – Самара : «Универс-групп», 2006. С. 163-165.

*Б. Статьи:*

3.11. Быстров, Г.Е. О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России / Г.Е. Быстров // Argumentum ad judicium. Том 1. – М., 2006. – С.473-481.

3.12. Даниленко, М.А., Курский, А.Н. Скважина как элемент горного имущества / М.А. Даниленко, А.Н. Курский // Нефть России. – 2000. – № 12. – С. 33-37.

3.13. Дроздов, И.А. О развитии правового регулирования недропользования / И.А. Дроздов // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2007. - №8. – С. 30-44.

3.14. Дудиков, М.В. Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании / М.В. Дудиков // Lex Russica. – 2016. – №5. – С. 105-116.

3.15. Елисеев, В.С. Почему неэффективен механизм соглашений о разделе продукции? / В.С. Елисеев // Право и государство. – 2012. – №12. – С. 109-112.

3.16. Квитко, Р.В. Правовые условия привлечения инвесторов в недропользовании: на примере проблем законодательного регулирования нефтегазового сектора в России / Р.В. Квитко, Д.Б. Смирнягин, Б.В. Галеев // Закон. – 2015. – №1. – С. 24-37.

3.17. Кириллова, Т.Е. Правовая природа прав пользования недрами: соотношение публично-правовых и гражданско-правовых начал / Т.Е. Кириллова // Нефть, газ и право. – 2014. – №6. – С. 27-34.

3.18. Кокин, В.Н. Лицензионное соглашение при недропользовании / В.Н. Кокин // Право и экономика. – 2008. – №4. – С. 16-18.

3.19. Мазков, Е.Ю. Аукционы на право пользования участками недр: актуальные проблемы правоприменения // Нефтегаз, энергетика и законодательство. – Вып. 5. – 2005-2006. – С. 56-64.

3.20. Мельгунов, В.Д. К вопросу о правовой природе права пользования недрами / В.Д. Мельгунов // Нефть, Газ и Право. – 2008. – №3. – С. 27-34.

3.21. Мельгунов, В.Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами / В.Д. Мельгунов // Государство и право. – 2008. – №9. – С. 43-50.

3.22. Мельгунов, В.Д. Правовое регулирование перехода права пользования недрами: соотношение частноправовых и публично-правовых элементов в действующем законодательстве / В.Д. Мельгунов // Нефть, Газ и Право. – 2008. – №4. – С. 25-32.

3.23. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ (постановление Межпарламентской ассамблеи стран - участников СНГ от 07.12.2002 г. №20-8) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ. – 2003. – №30. – Ч. 2.

3.24. Морковских, К.Д. Административно-разрешительный метод в правовом регулировании отношений недропользования / К.Д. Морковских // Петербургский юрист. – 2016. – №4. – С. 141-147.

3.25. Никишин, Д.Л. Предоставление права пользования участками недр как правовой институт горного права / Д.Л. Никишин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – №5. – С. 88-99.

3.26. Пиванова, А.В. Концессионные модели предоставления прав недропользования в целях разведки и добычи нефти и газа на континентальном шельфе: отечественный и зарубежный опыт / А.В. Пиванова // Нефть, Газ и Право. – 2012. – №3. – С. 57-61.

3.27. Пиванова, А.В. Становление и развитие законодательства Бразилии в нефтегазовой сфере / А.В. Пиванова // Латинская Америка. – 2012. – №12. – С. 16-19.

3.28. Сидоров, И.Н. Переход права пользования недрами: аспекты комплексного регулирования / И.Н. Сидоров // Право и государство: теория и практика. – 2010. – №4. – С. 91-94.

3.29. Сидоров, И.Н. Система правоотношений при переходе права пользования недрами как межинституциональная проблема горного права / И.Н. Сидоров // Актуальные проблемы горного права. – М. : МГЮА, 2010. – С. 131-135.

3.30. Скобелева, Л.В. Проблемы соглашений о разделе продукции в России в современный период / Л.В. Скобелева // Проблемы безопасности российского общества. – 2015. – № 4. – С. 78-87.

3.31. Сосна, С.А. Становление концессионно-договорных отношений в Российском недропользовании: проблемы и перспективы формирования нового законодательства / С.А. Сосна // Московский журнал международного права. – 2005. – Специальный выпуск, декабрь. – С. 118-148.

3.32. Токмаков, Е.А. Об эффективности реализации соглашения о разделе продукции на примере проекта «Сахалин-2» / Е.А. Токмаков // Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий : материалы конференции. – Хабаровск, 2016. – С. 363-366.

3.33. Толстых, Н.И. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами /Н.И. Толстых // Право и экономика. – 2000. – №3. – С. 63-65.

3.34. Хаустов, Д.В. Природоресурсное лицензирование : теория правового регулирования / Д.В. Хаустов // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. – 2004. – №5. – С.67-93.

3.35. Экимов, А.И., Курбанов, Р.А. Правовое регулирование инвестиций в ТЭК в Республике Казахстан / А.И. Экимов, Р.А. Курбанов // Чёрные дыры в российском законодательстве. – 2010. – №4. – С. 32-35.

3.36. Finked, R.D. Regional Impact of Project Spending / R.D. Finked, A.A. Arbatov, A.V. Moukhin, A. Suvorov, H.L. York // Oil & Gas Executive, Society of Petroleum Engineers, p.38-43,50.

*В. Диссертации и авторефераты диссертаций:*

3.37. Колдаев, С.В. Договорные формы недропользования : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.В. Колдаев. – М., 2005. – 32 с.

3.38. Сапожников, А.В. Правовой режим перехода права пользования участками недр в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.В. Сапожников. – М., 2006. – 30 с.

3.39. Храмов, Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Д.Г. Храмов. – М., 2004. – 24 с.

1. *Квитко Р.В., Смирнягин Д.Б., Галеев Б.В.* Правовые условия привлечения инвесторов в недропользовании (на примере проблем законодательтного регулирования нефтегазового сектора в России // Закон. 2015. №1. С. 24. [↑](#footnote-ref-1)
2. Александр Новак подвёл итоги участия в панельной дискуссии на ПМЭФ-2017 [Электронный ресурс]: Министерство энергетики РФ [сайт]. – Режим доступа: <https://minenergo.gov.ru/node/8231>. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Федеральный закон* от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-3)
4. Напр., *Сосна С.А.* Становление концессионно-договорных отношений в Российском недропользовании: проблемы и перспективы формирования нового законодательства // Московский журнал международного права. 2005. Спец. выпуск. С. 148. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Храмов Д.Г.* Право пользования недрами в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10-11; *Колдаев С.В.* Договорные формы недропользования : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Хаустов Д.В.* Природоресурсное лицензирование : теория правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. №5. С. 67-93. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., напр., *Мельгунов В.Д.* К вопросу о правовой природе права пользования недрами // Нефть, Газ и Право. 2008. №3. С. 27; *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 43. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Дудиков М.В.* Прекращение права пользования недрами: теория и практика. М., 2008. С. 15. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Мельгунов В.Д.* О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. №9. С. 48. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Постановление* Президиума ВАС РФ от 04 февраля 2014 г. №13728/13 по делу №А40-97102/12-154-913 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-10)
11. *Постановление* Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 февраля 2013 г. №09АП-40994/2012 по делу №А40-97102/12-154-913; Постановление ФАС Московского округа от 13 июня 2013 г. по делу №А40-97102/12-154-913 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-11)
12. *Кириллова Т.Е.* Правовая природа прав пользования недрами: соотношение публично-правовых и гражданско-правовых начал // Нефть, газ и право. 2014. №6. С. 30. [↑](#footnote-ref-12)
13. Напр., *Определение* ВАС РФ от 11 апреля 2011 г. №ВАС-3584/11 по делу №А58-4506/09, *Определение* ВАС РФ от 07 октября 2011 г. №ВАС-12412/11 по делу №А63-4244/10. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Закон РФ* от 21 февраля 1992 г. №2395-1 «О недрах» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-14)
15. См., напр.: *Бринчук М.М.* Экологическое право : учебник. М., 2010. С. 265. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Горное положение* Союза ССР (утв. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09 ноября 1927 г.) // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-16)
17. *Закон* СССР от 09 июля 1975 г. №1840-IX «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-17)
18. О принципе «двух ключей» см., напр.: *Быстров Г.Е*. О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России // Argumentum ad judicium. Том 1. М., 2006. С.475. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Приказ Минприроды России* от 29 сентября 2009 г. № 315 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр" // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-19)
20. *Арбитражный процессуальный кодекс* Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-20)
21. *Решение* Арбитражного суда города Москвы от 16 декабря 2012 г. по делу №А40-97102/12-154-93 // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-21)
22. *Постановление* ФАС Уральского округа от 15 июля 2009 г. №Ф09-4888,09-С1 по делу №А07-3607/2009-А-НИИ // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-22)
23. *Постановление* АС Дальневосточного округа от 27 мая 2015 г. №Ф03-1495/2015 // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-23)
24. *Пешков А.Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутстк, 1974. С. 111. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Федеральный закон* от 04 мая 2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-25)
26. *Морковских К.Д*. Административно-разрешительный метод в правовом регулировании отношений недропользования // Петербургский юрист. 2016. №4. С. 141-147. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Постановление* ФАС Поволжского округа от 29 июля 2014 г. по делу №А57-17563/12 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-27)
28. *Ходырев П.М.* Договор и лицензия в механизме возникновения права пользования недрами // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы Международной VI научной конференции молодых учёных : сборник науч. статей / отв. ред. Ю.С. Поваров. – Самара : «Универс-групп», 2006. С. 163-165. [↑](#footnote-ref-28)
29. См., напр.: *Постановление* Третьего арбитражного апелляционного суда от 03 августа 2016 г. по делу №А33-734/2016; *Постановление* Шестого арбитражного апелляционного суда от 29 июня 2016 г. №06АП-2803/2016 по делу N А73-13709/2015; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 июля 2016 г. по делу №А57-27523/2014 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-29)
30. См., напр.: *Кокин В.Н.* Лицензионное соглашение при недропользовании // Право и экономика. 2008. №4. С. 18. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Дроздов И.А*. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. №8. С. 35. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Махлина М.И.* Избранные публикации. 1992-1999. М., 2000. С. 123. [↑](#footnote-ref-32)
33. *Указ* Президента РФ от 24 декабря 1993 г. №2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-33)
34. *Налоговый кодекс* Российской Федерации от 05.08.2000 г. №117-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-34)
35. *Мазков Е.Ю.* Аукционы на право пользования участками недр: актуальные проблемы // Нефтегаз, энергетика и законодательство. Вып. 5. 2005-2006. С. 56-64. [↑](#footnote-ref-35)
36. *Определение* Конституционного Суда РФ от 04 марта 2004 г. №90-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 7 статьи 2 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-36)
37. *Скобелева Л.В.* Проблемы соглашений о разделе продукции в России в современный период // Проблемы безопасности российского общества. 2015. № 4. С. 78-87. [↑](#footnote-ref-37)
38. *Елисеев В.С.* Почему неэффективен механизм соглашений о разделе продукции? // Право и государство: теория и практика. 2012. №12. С. 109-112. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Finked R.D, Arbatov A.A, Moukhin A.V, Suvorov A., York H.L.* Regional Impact of Project Spending.// Oil & Gas Executive, Society of Petroleum Engineers, p.38-43,50. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Токмаков Е.А.* Об эффективности реализации соглашения о разделе продукции на примере проекта «Сахалин-2» // Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий : материалы конференции. Хабаровск, 2016. С. 363-366. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Клюкин Б.Д.* Горные отношения Западной Европы и Америки. М., 2000. С. 144. [↑](#footnote-ref-41)
42. *Сосна С.А.* Концессионные соглашения: теория и практика. М., 2002. С. 24. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Сосна С.А.* Концессионные соглашения: теория и практика. М., 2002. С. 16-17. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Клюкин Б.Д.* Горное законодательство в странах Западной Европы и Америки. М., 2000. С. 144-148. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 130. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Пиванова А.В.* Концессионные модели предоставления прав недропользования в целях разведки и добычи нефти и газа на континентальном шельфе: отечественный и зарубежный опыт // Нефть, Газ и Право. 2012. №3. С. 59. [↑](#footnote-ref-46)
47. *Пиванова А.В.* Становление и развитие законодательства Бразилии в нефтегазовой сфере // Латинская Америка. 2012. №12. С. 16-19. [↑](#footnote-ref-47)
48. *Кодекс* Республики Казахстан от 27 декабря 2017 г. №125-VI «О недрах и недропользовании» [Электронный ресурс]: Информационная система «Параграф» [сайт]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Экимов А.И., Курбанов Р.А.* Правовое регулирование инвестиций в ТЭК в Республике Казахстан // Чёрные дыры в российском законодательстве. 2010. №4. С. 32-35. [↑](#footnote-ref-49)
50. *Сосна С.А.* Становление концессионно-договорных отношений в Российском недропользовании: проблемы и перспективы формирования нового законодательства // Московский журнал международного права. 2005. Спец. выпуск. С. 138. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Быстров Г.Е.* О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России // Argumentum ad judicium. Том 1. М., 2006. С. 479. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Распоряжение* Правительства РФ от 21 апреля 2003 г. №494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-52)
53. *Федеральный закон* от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-53)
54. *Никишин Д.Л.* Предоставление права пользования участками недр как правовой институт горного права // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. №5. С. 97-98. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Конституция* Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «Консультант Плюс» [↑](#footnote-ref-55)
56. Напр., *постановление* Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции республики Алтай и Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; *постановление* Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-56)
57. *Толстых Н.И.* Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика. 2000. №3. С. 63. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Приказ* Минприроды РФ от 17.06.2009 г. №156 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // СПС «Консультант Плюс» [↑](#footnote-ref-58)
59. *Федеральный закон* от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-59)
60. Напр., *постановление* ФАС Западно-Сибирского округа от 2 апреля 2013 г. по делу №А75-5718/2012 // СПС «Консультант Плюс»; [↑](#footnote-ref-60)
61. Напр., *постановление* ФАС Дальневосточного округа от 11 февраля 2013 г. по делу №А16-761/2011 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-61)
62. *Постановление* ФАС Уральского округа от 22 октября 2012 г. №Ф09-10052/2012, *Постановление* ФАС Уральского округа от 22 октября 2012 г. №Ф09-10055/2012 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-62)
63. Напр., в *постановлении* от 10 июня 2013 г. по делу №А10-3947/2012 ФАС Восточно-Сибирского округа подтвердил выводи суда первой инстанции о том, что неверное указание заявителем в справке и представленных в комплекте документов договорах своего адреса, явившееся результатом технической ошибки, не свидетельствуют об умысле представить недостоверные сведения о себе. Отказ в принятии заявки общества «Бабръ» суд признал неправомерным. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: *Постановление* Правительства РФ от 16 сентября 2008 №697 "Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии" // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-64)
65. *Сидоров И.Н.* Право пользования недрами в России: возникновение и переход. М., 2016. С. 31-32. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Приказ* Минприроды России от 29 сентября 2009 г. №315 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр" // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-66)
67. *Сидоров И.Н.* Право пользования недрами в России: возникновение и переход. М., 2016. С. 28. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 140. [↑](#footnote-ref-68)
69. *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 июня 2013 г. №18АП-3804/2013 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-69)
70. *Сидоров И.Н.* Право пользования недрами в России. Возникновение и переход. М., 2016. С. 62. [↑](#footnote-ref-70)
71. *Приказ Минприроды России* от 29 сентября 2009 г. № 315 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр"// СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-71)
72. *Определение* Верховного Суда РФ от 19 января 2015 г. №310-КГ14-6639 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-72)
73. *Сапожников А.В.* Правовой режим перехода права пользования участками недр в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 24-25. [↑](#footnote-ref-73)
74. *Определение* Верховного Суда РФ от 16 ноября 2016 г. №303-КГ-15014 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-74)
75. *Мельгунов В.Д.* Правовое регулирование перехода права пользования недрами: соотношение частноправовых и публично-правовых элементов в действующем законодательстве // Нефть, Газ и Право. 2008. №4. С. 28. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Дудиков М.В.* Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании // Lex Russica. №5. 2016. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Аллен Ф., Мани С., Кипинг Дж.* Передача лицензий на добычу нефти и газа – важный фактор развития экономики Канады // Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и в Канаде. М., 2001. С. 176. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Сидоров И.Н.* Переход права пользования недрами: аспекты комплексного регулирования // Право и государство: теория и практика. 2010. №4. С. 93. [↑](#footnote-ref-78)
79. *Земельный кодекс Российской Федерации* от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-79)
80. См. *Постановление* Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 января 2016 г. по делу №А13-10721/2014 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-80)
81. *Определение* Верховного Суда РФ от 30 июля 2015 г. №305-ЭС15-9139 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-81)
82. См. *Постановление* Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06 июня 2016 г. по делу №А70-6325/2015, *Определение* Верховного Суда РФ от 26 декабря 2016 г. №304-КГ16-17168 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-82)
83. *Определение* Верховного Суда РФ от 01 ноября 2016 г. №307-КГ16-16240 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-83)
84. *Сидоров И.Н.* Система правоотношений при переходе права пользования недрами как межинституциональная проблема горного права // Актуальные проблемы горного права. 2010. С. 133. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Модельный кодекс* о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ (постановление Межпарламентской ассамблеи стран - участников СНГ от 07 декабря 2002 г. №20-8) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ. 2003. №30. Ч. 2. С. 5-218. [↑](#footnote-ref-85)
86. *Клюкин Б.Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000. С. 87, 90, 131, 443; *Даниленко М.А., Курский А.Н.* Скважина как элемент горного имущества // Нефть России. 2000. №12. С. 27. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Сидоров И.Н.* Переход права пользования недрами: аспекты комплексного регулирования // Право и государство: теория и практика. 2010. №4. С. 94. [↑](#footnote-ref-87)
88. *Определение* Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. №204-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО "Русский вольфрам" на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 17.1, пунктом 2 части второй статьи 20, частью четвертой статьи 21 и пунктом 7 части первой статьи 22 Закона Российской Федерации "О недрах" // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-88)
89. *Постановление* Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2016 г. №09АП-27443/2016 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-89)
90. *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2016 г. №18АП-13370/2016 // СПС «КонсультантПлюс». См. также: *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2016 г. №18АП-8113/2016 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-90)
91. *Определение* Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. №ВАС-497/13 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-91)
92. *Определение* Верховного Суда РФ от 30 декабря 2015 г. №305-ЭС15-16814 // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-92)