

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НЕФТЕГАЗОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

АКАДЕМИЯ НАУК РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ЭКОЛОГИИ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГОРНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

*Допущен Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области горного дела
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки «Горное дело».*

 группа изданий **Право** ГЭК

Москва
2010

Авторы:

И. В. Изюмов, канд. юрид. наук — гл. 12;
В. И. Карасев, канд. экон. наук, проф. — гл. 5–7;
М. И. Клеандров, д-р юрид. наук, проф. — гл. 13;
И. Р. Салиев — гл. 4;
Рида Н. Салиева, канд. юрид. наук — гл. 4, 6–10;
Роза Н. Салиева, д-р юрид. наук, проф. — гл. 1–3;
З. М. Фаткудинов, д-р юрид. наук, проф. — гл. 1;
А. Ф. Шарифуллина, канд. юрид. наук — гл. 11;
Д. Н. Шмелева, канд. юрид. наук — гл. 6–10, 12

Рецензенты:

Б. Д. Клюкин — доктор юридических наук, профессор, действительный член Академии горных наук России;

Р. Х. Муслимов — доктор геолого-минералогических наук, профессор кафедры геологии нефти и газа КГУ, лауреат Государственных премий Российской Федерации и Республики Татарстан, дважды лауреат Премии Правительства Российской Федерации, заслуженный геолог России и Республики Татарстан, академик РАЕН и АН РТ, заслуженный деятель науки Республики Татарстан;

М. Е. Певзнер — доктор технических наук, профессор, действительный член РАЕН и Академии горных наук, заслуженный деятель науки и техники Российской Федерации, лауреат Государственной премии СССР и Премии Правительства Российской Федерации.

Г 69 **Горное право: Учебник /** И. В. Изюмов, В. И. Карасев, М. И. Клеандров, И. Р. Салиев (и др.); отв. ред. И. А. Ларочкина, Р. Н. Салиева. — М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. — 504 с. ISBN 978-5-903262-45-8

В учебнике определены понятие, предмет, источники горного права, рассмотрена история развития отечественного горного законодательства; дана характеристика горного и нефтегазового законодательства зарубежных стран. Изложены основные правовые вопросы недропользования: право собственности на недра и ресурсы недр; геологическая информация о недрах как объект правоотношений; государственное регулирование отношений недропользования; право пользования недрами; порядок предоставления участков недр в пользование; лицензирование пользования недрами; проектирование, строительство, ликвидация и консервация горных предприятий; рациональное недропользование и охрана недр; соглашение о разделе продукции; ответственность за правонарушения при пользовании недрами и др.

Предназначается для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 130400 «Горное дело», по специальностям «Геология, разведка и разработка полезных ископаемых», а также для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, в которых преподается дисциплина «Горное право». Учебник может быть полезен для всех, кто интересуется проблемами недропользования, горного права.

Законодательство изложено по состоянию на 30 января 2009 г.

Содержание

Предисловие	9
-------------------	---

Глава 1

Понятие, предмет и источники горного права

1.1. Понятие и предмет горного права	13
1.2. Общая характеристика источников горного права	22
1.2.1. Понятие и виды источников горного права	22
1.2.2. Общая характеристика структуры и содержания горного законодательства	38
1.2.3. Развитие горного законодательства России: исторический аспект и перспективы	95
Контрольные вопросы	126
Контрольные тестовые задания	127
Рекомендуемая литература	129

Глава 2

Горное и нефтегазовое законодательство зарубежных стран

2.1. Общая характеристика горного законодательства Бразилии, Канады, Китая, Норвегии, США	132
2.2. Законодательство государств ближнего зарубежья: Казахстана, Азербайджана, Киргизии, Белоруссии, Украины.	145
Контрольные вопросы	157
Рекомендуемая литература	157

Глава 3**Право собственности на недра и ресурсы недр**

3.1. Общая характеристика института права собственности на недра и ресурсы недр	159
3.2. Субъекты права собственности на ресурсы недр	165
3.3. Специальные объекты отношений собственности	171
3.4. Формы и содержание права собственности.	176
Контрольные вопросы	181
Контрольные тестовые задания	181
Рекомендуемая литература и нормативные правовые акты	183

Глава 4**Геологическая информация: понятие, виды, значение, использование в сфере недропользования**

4.1. Информация как объект правовых отношений	187
4.2. Общая характеристика геологической информации	189
4.3. Экспертиза геологической информации	190
4.4. Представление геологической информации и государственной отчетности в фонды геологической информации	193
4.5. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых	195
4.6. Государственный геологический контроль	196
4.7. Порядок и условия использования геологической информации.	197
4.8. Плата за пользование геологической информацией	199
4.9. Государственный мониторинг состояния недр Российской Федерации	201
4.10. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере создания и использования геологической информации	203
Контрольные вопросы	205
Контрольные тестовые задания	206
Рекомендуемая литература	207
Нормативные правовые акты	208

Глава 5**Система государственного регулирования отношений недропользования**

5.1. Понятие, способы, цели и задачи государственного регулирования отношений недропользования	211
5.2. Разграничение полномочий органов государственной власти в сфере недропользования.	214
5.3. Система федеральных органов управления, осуществляющих регулирование в сфере недропользования.	221
Контрольные вопросы	229
Контрольные тестовые задания	229
Нормативные правовые акты	230

Глава 6**Право пользования недрами**

6.1. Понятие и виды пользования недрами.	232
6.2. Объекты, субъекты и содержание права недропользования	233
6.3. Сроки пользования участками недр.	241
Контрольные вопросы	242
Контрольные тестовые задания	242
Нормативные правовые акты	243

Глава 7**Возникновение, переход и прекращение права пользования недрами**

7.1. Основания возникновения права пользования участками недр	247
7.2. Лицензирование права пользования недрами	251
7.3. Предоставление права пользования недрами по итогам конкурсов или аукционов.	255
7.4. Переход права пользования недрами.	261
7.5. Прекращение права пользования недрами.	266
Контрольные вопросы	270
Контрольные тестовые задания	270
Нормативные правовые акты	272

Глава 8**Рациональное использование и охрана недр**

8.1. Основные положения	274
8.2. Запасы полезных ископаемых	277
8.3. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых	283
8.4. Условия застройки площадей залегания полезных ископаемых	286
8.5. Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	288
Контрольные вопросы	293
Контрольные тестовые задания	294
Нормативные правовые акты	295

Глава 9**Горно-добывающее и связанные с ним производства:
проектирование, строительство, консервация и ликвидация**

9.1. Общие положения	297
9.2. Проектирование разработки месторождений	298
9.3. Оформление горного отвода	303
9.4. Предоставление земельного участка, участка лесного фонда	309
9.5. Проектирование и строительство сооружений обустройства месторождений	313
9.6. Промышленная безопасность опасных производственных объектов	319
9.7. Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	321
Контрольные вопросы	324
Контрольные тестовые задания	325
Нормативные правовые акты	326

Глава 10**Платежи и налоги при пользовании недрами**

10.1. Система платежей при пользовании недрами	330
10.2. Разовые платежи при пользовании недрами	331
10.3. Регулярные платежи	333

10.4. Плата за геологическую информацию о недрах	336
10.5. Сборы за участие в конкурсе (аукционе)	337
10.6. Сбор за выдачу лицензий	340
10.7. Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ)	341
10.8. Таможенная пошлина	351
Контрольные вопросы	352
Контрольные тестовые задания	353
Нормативные правовые акты	354

Глава 11**Правовое регулирование пользования недрами
на условиях соглашения о разделе продукции**

11.1. Понятие соглашения о разделе продукции	356
11.2. Участники соглашения	358
11.2.1. Государство	358
11.2.2. Инвестор	360
11.3. Порядок предоставления участков недр на условиях СРП	363
11.3.1. Перечень участков недр	363
11.3.2. Аукцион на право заключения СРП	365
11.3.3. Заключение СРП	366
11.4. Условия выполнения работ при реализации СРП	367
11.4.1. Управляющий комитет	367
11.4.2. Планы работ и сметы затрат	369
11.4.3. Обязательные условия проведения работ	371
11.5. Условия о разделе продукции	373
11.5.1. Первый вариант раздела продукции (в сложной пропорции)	374
11.5.2. Второй вариант раздела продукции (в простой пропорции)	376
11.6. Порядок возмещения затрат инвестора	377
11.7. Налоги и платежи при выполнении соглашения	381
11.7.1. Платежи, предусмотренные соглашением	381
11.7.2. Налоги, сборы и платежи, предусмотренные законодательством Российской Федерации	384
11.8. Правовой режим имущества, создаваемого или приобретаемого для выполнения работ по СРП	387
11.9. Стабильность условий СРП	389
11.10. Государственный контроль за исполнением соглашения	391

11.11. Ликвидационный фонд	392
Контрольные вопросы	395
Контрольные тестовые задания	396
Рекомендуемая литература	397
Нормативные правовые акты	398

Г л а в а 12

Ответственность за нарушение требований законодательства о недрах

12.1. Общие положения об ответственности	399
12.2. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах	401
12.3. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о недрах	421
12.4. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в сфере недропользования	432
12.5. Дисциплинарная ответственность за правонарушения в сфере недропользования	438
Контрольные вопросы	441
Контрольные тестовые задания	442
Рекомендуемая литература	443
Нормативные правовые акты	444

Г л а в а 13

Разрешение экономических споров в сфере недропользования

13.1. Разрешение споров — функция правосудия, форма защиты прав	445
13.2. Экономические споры в сфере недропользования и их развитие. До- и внесудебное их разрешение	452
13.3. Судебные формы разрешения экономических споров в сфере недропользования. Арбитражные и третейские суды.	471
13.4. Разрешение экономических споров на пространстве СНГ.	493
Контрольные вопросы	501
Контрольные тестовые задания	501
Рекомендуемая литература	502
Нормативные правовые акты	503

Предисловие

Горная промышленность как комплекс отраслей по добыче и первичной обработке — обогащению — полезных ископаемых включает топливодобывающую (нефтегазовый, угольный секторы экономики), рудодобывающую, горно-химическую отрасли, промышленность неметаллических ископаемых. Горно-промышленный комплекс в целом и топливодобывающий (нефтегазовый, угольный) в частности занимают ведущее место в экономике России. Работы по осуществлению горных выработок, добыче полезных ископаемых, подземному строительству регламентируются специальными правилами с учетом требований промышленной, экологической безопасности, рационального использования и охраны недр. В целом правовое регулирование общественных отношений (экономических, хозяйственных, предпринимательских, имущественных и др.), возникающих в горно-добывающем комплексе, осуществляется нормами различных отраслей права — конституционного, административного, гражданского, предпринимательского, финансового, земельного, экологического, горного. Сложившиеся в сфере производственно-хозяйственной деятельности отношения, связанные с разработкой и использованием

ресурсов недр, регулируются нормами горного права. Особое значение в сфере правового регулирования рассматриваемых общественных отношений имеют нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, возникающие в связи с планированием, организацией и осуществлением горных работ, ведением поиска и разведки месторождений полезных ископаемых и добычи минерального сырья. Важное значение имеет также горное право как наука и как учебная дисциплина.

Знания по горному праву необходимы специалистам горно-промышленного комплекса в сфере их профессиональной деятельности.

Учебник подготовлен по дисциплине «Горное право» для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 130400 «Горное дело», а также для студентов вузов, обучающихся по группе специальностей 130000 «Геология, разведка и разработка полезных ископаемых». Целесообразно использование учебника и в юридических вузах для преподавания в качестве дополнительного учебного курса специальной дисциплины «Горное право». Содержание учебника соответствует примерной программе учебной дисциплины «Горное право».

Название учебника «Горное право» связано с тем, что он содержит теоретический материал о специфической области деятельности по освоению недр Земли, включающей производственно-хозяйственную, научно-исследовательскую и иные виды деятельности, направленные на поиск, разведку, добычу полезных ископаемых, их первичную переработку; также учебник содержит основы нормативно-правового регулирования указанных отношений.

Учебный материал изложен следующим образом.

Вначале представлены общие вопросы: понятие, предмет, источники горного права; развитие отечественного горного законодательства; горное и нефтегазовое законодательство зарубежных стран; право собственности на недра и ресурсы недр; геологическая информация как объект правоотношений;

государственное регулирование отношений недропользования; право пользования недрами.

Затем в отдельных разделах изложен учебный материал по таким темам, как:

- лицензирование пользования недрами;
- проектирование, строительство, ликвидация, консервация горных предприятий;
- платежи за пользование недрами;
- рациональное недропользование и охрана недр и окружающей среды;
- договоры при пользовании недрами (соглашение о разделе продукции);
- ответственность за правонарушения, совершаемые при пользовании недрами;
- защита прав хозяйствующих субъектов в сфере недропользования; рассмотрение споров.

В учебнике отмечены особенности правового регулирования производственно-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов при разработке и эксплуатации нефтяных и газовых месторождений.

При подготовке учебника использованы труды члена-корреспондента РАН М. И. Клеандрова, профессоров Б. Д. Ключкина, М. Е. Певзнера, А. И. Перчика, а также научные труды по горному праву русских (дореволюционных) авторов — В. А. Удинцева, А. Штофа и др. В основу учебного материала положены результаты научных исследований авторов учебника по проблемам формирования нефтегазового законодательства, а также правового обеспечения хозяйственной (предпринимательской) деятельности в нефтегазовом секторе экономики.

В целях формирования у студентов навыков работы с учебной литературой и нормативными актами по всем темам учебного курса составлены контрольные вопросы, а также рекомендована дополнительная литература либо приложены перечни рекомендованных правовых актов. Кроме того, в целях определения у студентов уровня знаний, полученных

по горному праву в процессе обучения, по основным темам составлены контрольные тестовые задания.

Представляется целесообразным преподавание горного права на старших курсах, после того как у студентов будут сформированы знания по основным правовым дисциплинам — по теории права и государства, гражданскому, предпринимательскому, финансовому, административному, экологическому праву.

Авторы будут признательны коллегам за советы и рекомендации по содержанию и структуре данного учебника.

Глава 1

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА

1.1. Понятие и предмет горного права

Современное российское горное право сформировалось на основе русского горно-земельного права. До 1917 года существовало развитое горно-земельное право России, в послереволюционной России долгое время горное право не признавалось самостоятельной отраслью, его включали либо в состав земельного права, либо относили к природоресурсному праву¹. Самостоятельность горного законодательства отмечалась Г. С. Башмаковым, А. М. Кавериним, Н. И. Красновым², Н. А. Сыродоевым³, Н. Б. Мухитдиновым⁴. Л. А. Заславская определяла законодательство о недрах как самостоятельную отрасль законодательства⁵. Концепция развития

¹ *Ерофеев Б. В.* Соотношение земельного, горного, лесного и водного права // Сов. государство и право. 1971. № 7. С. 55.

² *Башмаков Г. С., Каверин А. М., Краснов Н. И.* Законодательство о недрах. М.: Юридическая литература, 1976. С. 11.

³ *Сыродоев Н. А.* Научные основы кодификации горного законодательства // Сов. государство и право. 1969. № 4. С. 36–41.

⁴ *Мухитдинов Н. Б.* Горные правоотношения: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Алма-Ата, 1973; *Мухитдинов Н. Б.* Теоретические проблемы советского горного права: Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. Алма-Ата, 1980.

⁵ *Заславская Л. А.* Законодательство о недрах // Сов. государство и право. 1977. № 7. С. 63–70.

горного законодательства разрабатывалась Б. Д. Клюкиным¹, О. М. Тепловым², А. Н. Курским³.

Существование системы норм, относящихся к горному законодательству, предметом которого являются горные отношения, возникающие в связи с разработкой недр земли и добычей полезных ископаемых, сегодня не оспаривается. В целях уяснения вопроса об отнесении горного права к самостоятельной отрасли права необходимо вспомнить понятие отрасли права, предмета и метода правового регулирования согласно положениям теории государства и права. Так, в соответствии с теорией права под отраслью права понимается совокупность правовых норм, регулирующих группу однородных общественных отношений; отрасль права имеет свой предмет и метод регулирования общественных отношений. Под предметом правового регулирования понимается то, что подлежит урегулированию, т. е. те отношения (действия, деятельность, формирующие эти отношения), которые подвергаются правовому воздействию. Под методом правового регулирования понимается совокупность юридических приемов и средств воздействия на общественные отношения.

В связи с этим необходимо определить общественные отношения, которые регулируются нормами горного права, а также предмет и метод горного права. Так, Б. Д. Клюкин выделяет следующие группы отношений, регулируемых нормами горного права:

- а) право собственности на недра;
- б) пользование недрами, основанное на разрешительном (лицензионном) порядке разведки и разработки недр;
- в) обеспечение безопасности горных работ;

¹ Клюкин Б. Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. № 17–18 (111–112). С. 3–8.

² Теплов О. М. Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27–32.

³ Курский А. Н. О концепции Горного кодекса Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. 1996. № 5. С. 37–40.

- г) охрана недр;
- д) система платежей за пользование недрами;
- е) система специализированных договорных форм пользования недрами;
- ж) государственное управление в области использования и охраны недр.

Эти отношения и составляют предмет горного права.

Название «горное право» связано с исторически сложившимся обозначением отдельной группы норм, регламентирующих производственно-экономические отношения в специфической области деятельности по освоению недр Земли, включающей производственно-хозяйственную, научно-исследовательскую и иные виды деятельности, направленные на поиск, разведку, добычу полезных ископаемых, их первичную переработку.

В специальной литературе по горному делу и геологическим наукам существуют понятия: «горная (горнодобывающая) промышленность», «горное дело», «горное предприятие», «горные работы» и т. д. Так, например, в словаре «Термины и понятия отечественного недропользования»¹ определяется, что «горное дело — отрасль науки и техники, охватывающая комплекс процессов по извлечению из недр полезных ископаемых и их первичной переработке»; «горно-промышленный комплекс — совокупность производств на определенной территории, предназначенных для разведки, добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов и объединенных единой административно-хозяйственной структурой»; «горные работы — комплекс работ по проведению горных выработок, добыче полезного ископаемого и подземному строительству».

Сложившиеся в сфере производственно-хозяйственной деятельности отношения, связанные с разработкой и исполь-

¹ Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А. И. Кривцов, Б. И. Беневольский, В. М. Минаков, И. В. Морозов / Под ред. Б. А. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 28, 29, 30.

зованием ресурсов недр, фактически регулируются нормами горного права.

На основе разработанных учеными теоретических положений, а также в соответствии с положениями действующего законодательства горное право следует определить как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием недр, в том числе в сфере поиска, разведки, добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов, и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Соответственно, предметом горного права являются:

- отношения в сфере геологического изучения недр, включая поиск, разведку минерально-сырьевых ресурсов;
- отношения в сфере предоставления участков недр в пользование;
- отношения в сфере добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов;
- отношения по поводу охраны недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа;
- отношения по поводу использования отходов горно-добывающих производств и связанных с ними перерабатывающих производств.

Основаниями возникновения горных отношений (отношений недропользования) в соответствии со ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» являются:

1) решение Правительства Российской Федерации, принятое:

- по результатам конкурса или аукциона, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения;
- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения

или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;

- для захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;
- для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, на участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, на участке недр федерального значения, содержащем газ, из утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов;

2) решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;

3) решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

- в целях геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения;

- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением участка недр федерального значения, участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых и проведения работ по геологическому изучению недр в соответствии с государственным контрактом;
- для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;
- для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления;
- для образования особо охраняемых геологических объектов;

4) решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

5) решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

6) принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

- о предоставлении по результатам аукциона права на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых или на геологическое изучение, разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых на участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участках недр местного значения;
- о предоставлении права пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- о предоставлении права пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, выполнявшим работы по геологическому изучению такого участка недр, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;
- о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых, для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, содержащем месторождение общераспространенных полезных ископаемых, право пользования которым досрочно прекращено;
- 7) переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;
- 8) вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;
- 9) государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному),

заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Субъектами (участниками) горных правоотношений (отношений недропользования) являются: Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования, юридические лица, в том числе иностранные недропользователи. В соответствии со статьей 9 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» сторонами соглашения являются: Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство Российской Федерации или уполномоченные им органы, а также инвесторы — юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения. Пользователями недр на условиях соглашений о разделе продукции могут быть юридические лица и создаваемые на основе договоров о совместной деятельности (договоров простого товарищества) и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц при условии, что участники таких объединений несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашений о разделе продукции.

Под методом правового регулирования понимается совокупность приемов, способов воздействия на регулируемые правовыми нормами общественные отношения. В теории

права выделяют два основных метода правового регулирования:

1) диспозитивный метод, который характеризуется автономией воли, равноправием сторон и их имущественной самостоятельностью;

2) императивный метод, или метод власти и подчинения, который характеризуется тем, что одни участники правоотношений подчиняются другим.

Диспозитивный метод регулирования основан на принципе равенства сторон — участников правоотношения. Императивный метод регулирования основан на принципе власти и подчинения.

Метод правового регулирования горных отношений (отношений недропользования) характеризуется сочетанием императивного и диспозитивного способов регулирования общественных отношений. Например, в соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей 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.

В этом проявляется императивный (административно-правовой) метод регулирования. Вместе с тем закон допускает, что 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. В данном случае речь идет о диспозитивном (гражданско-правовом) методе регулирования отношений, т. е. стороны в соответствии с действующим законодательством самостоятельно могут определить условия такого договора в рамках действующего законодательства.

1.2. Общая характеристика источников горного права

1.2.1. Понятие и виды источников горного права

Под источником права в общеправовом значении понимается способ выражения, закрепления и существования правовых правил поведения.

В российской правовой доктрине общепринято относить к источникам права Конституцию (Основной Закон), международные нормы, законы (кодексы и отраслевые законы), указы президента, подзаконные акты, локальные нормативные акты, обычаи делового оборота, договоры. Дискуссионным остается вопрос об отнесении к источникам актов судебной власти.

Так, в частности, источниками горного права являются нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регламентирующие горные отношения. Рассмотрим те нормативные правовые акты, которые содержат нормы права, регламентирующие отношения, являющиеся предметом горного права, т. е. отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

На уровне Конституции России можно выделить общие нормы — о свободе экономической деятельности, едином экономическом пространстве, многообразии и равноправии различных форм собственности, защите конкуренции (ст. 8).

На уровне международных договоров надо отметить, что Россия заключила ряд соглашений с государствами — участниками Содружества Независимых Государств по регулированию взаимоотношений в сфере недропользования, транспортировки нефти и газа, создания финансово-промышленных групп.

Например, Горная хартия государств — участников Содружества Независимых Государств и Соглашение

о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов¹. В Горной хартии главной целью сотрудничества определены взаимопомощь и координация совместных действий в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр. Основными направлениями сотрудничества названы: поэтапное сближение и гармонизация законодательных и иных нормативных актов; совершенствование правовой базы хозяйственного сотрудничества; разработка и предложение новых механизмов эффективного сотрудничества органов государственной власти и управления, а также субъектов хозяйственной деятельности в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр. В число рекомендательных базовых работ по созданию и совершенствованию законодательных и иных нормативных актов включены: определение состава законодательных и иных нормативных актов, порядка разработки и введения в действие этих актов; определение субъектов и объектов права пользования недрами; определение компетенции органов власти и управления по вопросам изучения, разведки, использования и охраны недр; решение вопросов собственности на геологическую информацию.

В рамках сотрудничества приняты также: Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита газа, вступившее в силу 3 июня 1997 г.; Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам от 12 апреля 1996 г.; Конвенция о транснациональных корпорациях от 6 марта 1998 г.

На уровне государств — участников Содружества Независимых Государств приняты: модельный закон «О трубопроводном транспорте» от 19 апреля 2001 г. № 17-5, а также рекомендательные законодательные акты, напри-

¹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. № 1449 // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 1998. № 5. Ст. 6162.

мер, «Об экологической безопасности» от 2 ноября 1996 г., «О животном мире» (7 июня 1997 г.); «О промышленной безопасности опасных по экологии производственных объектов» (6 декабря 1997 г.); «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (6 декабря 1997 г.); «О доступе к экологической информации» (6 декабря 1997 г.); «Об охране атмосферного воздуха» (8 декабря 1998 г.); «Об особо охраняемых природных территориях» (16 октября 1999 г.); «Об экологическом страховании» (13 июня 2000 г.); «Об основах экологического предпринимательства» (13 июня 2000 г.).

Россия присоединилась и к некоторым международно-правовым соглашениям. Например, 11 марта 1999 г. подписан Киотский протокол об изменении климата, закрепляющий количественные обязательства развитых стран и стран с переходной экономикой, включая Россию, по ограничению и снижению поступления парниковых газов в атмосферу. В то же время Россия распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1055-р заявила о намерении не становиться участником Договора к Энергетической хартии, а также Протокола к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам.

В ряду действующих общих федеральных законов следует назвать законы «О недрах», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «О газоснабжении», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О естественных монополиях», «О пожарной безопасности», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый

кодекс Российской Федерации, «О таможенном тарифе», Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации.

Названные законы имеют общий характер, регулируют в целом отношения в сфере предпринимательства, охраны окружающей среды, заключения внешнеторговых сделок, функционирования естественных монополий, лицензирования и т. д.

Характеризуя источники горного права, изложим кратко содержание отдельных нормативных правовых актов.

Закон Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон о недрах) регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соленых озер и заливов морей.

Закон о недрах содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр. В данном Законе определено, что законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Закон действует на всей территории Российской Федерации, а также регулирует отношения недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права.

В Законе о недрах содержатся семь разделов: «Общие положения», «Пользование недрами», «Рациональное использование и охрана недр», «Государственное регулирование отношений недропользования», «Платежи при пользовании недрами», «Ответственность за нарушение настоящего Закона» и «Международные договоры».

В первом разделе Закона о недрах определены сфера правового регулирования, собственность на недра, а также государственный фонд недр, участки федерального значения. В этом разделе также определены полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования.

Во втором разделе установлены виды пользования недрами, а также участки недр, предоставляемые в пользование. В ст. 9 этого раздела определены пользователи недр, а в ст. 10 — сроки пользования участками недр. В ст. 10.1 определены основания возникновения права пользования участками недр. В этом разделе также дается определение лицензии на пользование недрами, раскрывается ее содержание (ст. 12). В ст. 13.1 регламентируются общие условия и порядок проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр. В этом разделе также дана характеристика государственной системы лицензирования; определены антимонопольные требования при пользовании недрами; установлены основания перехода права пользования участками недр (ст. 17.1) и основания и порядок прекращения такого права (ст. 20, 21). В ст. 22 Закона о недрах названы основные права и обязанности пользователя недр.

В третьем разделе рассматриваемого Закона изложены основные требования по рациональному использованию и охране недр.

Четвертый раздел содержит нормы, определяющие задачи государственного регулирования отношений недропользо-

вания, а также порядок осуществления государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр и порядок государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

В пятом разделе Закона о недрах установлены платежи при пользовании недрами.

В шестом разделе установлены правила ответственности за нарушение законодательства о недрах.

В седьмом разделе установлено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» регламентирует отношения, возникающие в процессе осуществления инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на условиях раздела продукции. Закон состоит из трех глав и 26 статей.

В главе 1 установлены сфера применения Закона, понятие СРП, определены стороны соглашения, срок действия соглашения.

В главе 2 содержатся нормы, регулирующие порядок заключения соглашения, условия выполнения работ, порядок раздела продукции, право собственности инвестора на произведенную продукцию, имущество и информацию, распределение и реализацию государственной доли произведенной продукции, право на транспортировку, хранение и переработку минерального сырья, порядок и условия взимания налогов и сборов при исполнении соглашения, процедуры и формы учета отчетности, ведение банковских счетов и вспомогательных операций, передачу прав и обязанностей по соглашению, стабильность условий соглашения, прекращение действия соглашения, порядок разрешения споров.

В главе 3 изложены нормы, регулирующие порядок вступления Закона в силу, устанавливающие приоритет норм международных договоров Российской Федерации, а также требования разработки нормативных правовых актов, необ-

ходимых для практического использования системы раздела продукции при пользовании недрами; систему государственных гарантий прав инвестора; порядок контроля за исполнением соглашения; ответственность сторон при исполнении соглашения.

Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» определяет правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения и направлен на обеспечение удовлетворения потребностей государства в стратегическом виде энергетических ресурсов.

В Законе определены: основы государственного регулирования газоснабжения; особенности использования месторождений газа; правовые основы функционирования и развития единой системы газоснабжения; правовые основы развития единого рынка газа на территории Российской Федерации; основы экономических отношений в области газоснабжения; антимонопольное регулирование газоснабжения; правовые основы взаимоотношений организаций — собственников систем газоснабжения и организаций других отраслей экономики; правовые основы промышленной безопасности системы газоснабжения.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) содержит нормы, определяющие объекты правоотношений, в частности участки недр, а также порядок их использования.

Так, в соответствии со ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся наряду с другими объектами земельные участки, участки недр. Согласно ст. 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре учреждениями юстиции. По общему правилу, регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования,

ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных ГК РФ и иными законами.

В Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» определяются статус континентального шельфа, суверенные права и юрисдикция Российской Федерации на ее континентальном шельфе и их осуществление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международным правом и международными договорами. В указанном Законе определено, что «континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря».

С учетом положений ст. 2 названного Федерального закона внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Правовое регулирование отношений недропользования на шельфе имеет свою специфику. В ст. 67 Конституции Российской Федерации установлено, что «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономиче-

ской зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права». Основным является Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». Также к этим отношениям применяются нормы других законов, регулирующих отношения в сфере пользования природными ресурсами, — Закон о недрах, Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», Водный кодекс Российской Федерации, Кодекс торгового мореплавания и др. Применяются также нормы международного права, в частности нормы Конвенции по морскому праву 1982 г., Римской конвенции «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства» и др.

Наряду с федеральными законами источниками горного права являются **подзаконные нормативные правовые акты**: указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации, а также приказы, инструкции министерств и ведомств, например, Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 765 «О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики», постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка предоставления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации», постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 775 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр», постановление Госгортехнадзора России от 11 сентября 1996 г. № 35 «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений».

Большой массив источников горного права, как было отмечено выше, составляют подзаконные нормативные правовые акты, направленные на обеспечение промышленной и экологической безопасности. Надо отметить также, что производственная, хозяйственная (предпринимательская) деятельность хозяйствующих субъектов регламентируется в основном на уровне нормативных правовых актов министерств и ведомств.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

В соответствии с названными правилами государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавли-

ливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

При нарушении указанных требований нормативные правовые акты как не вступившие в силу применяться не могут.

В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта, а также акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации, постановлением Министерства юстиции Российской Федерации представляется в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

К источникам относятся **нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.**

В субъектах Российской Федерации действуют специальные нормативные правовые акты, регулирующие пользование недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

В Тюменской области действует постановление Администрации Тюменской области от 4 апреля 2005 г. № 72-пк «Об утверждении Временного порядка получения лицензий на право пользования недрами с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых». В Ямало-Ненецком автономном округе отношения при пользовании недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых регулируются Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 декабря 1996 г. № 51 «О пользовании недрами в целях геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений местного значения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» от 13 октября 2003 г. № 45-ЗАО, постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 февраля 2007 г. № 77-ф «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием, охраной недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», постановлением губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 12 февраля 2004 г. № 39 «Об утверждении образца бланков лицензии на право пользования недрами месторождений общераспространенных полезных ископаемых и модельного лицензионного договора (соглашения)».

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре отношения при пользовании недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых регулируются Законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О пользовании недрами на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры для целей геологического изучения, разработки месторождений

общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых», постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30 июня 2006 г. № 156-п «О регулировании отношений при предоставлении и пользовании недрами для целей геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения», постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30 июня 2006 г. № 154-п «О государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр при пользовании недрами на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры для целей геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых». Также необходимо отметить постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30 июня 2006 г. № 150-п «Об утверждении Положения о процедуре досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами для целей геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения» и постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 12 декабря 2005 г. № 708-рп «Об утверждении Временных рекомендаций по определению размера сборов за участие в конкурсах (аукционах) и за выдачу лицензий на право пользования участками недр для целей геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения».

Во всех рассматриваемых субъектах Российской Федерации порядок предоставления участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, аналогичен порядку, определенному федеральным законодательством для иных полезных ископаемых.

В Республике Татарстан приняты и действуют законы «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции». В развитие законов введены в действие Временное положение о порядке лицензирования пользования недрами, Положение о плате за пользование недрами. Закон Республики Татарстан «О недрах» структурно и по содержанию близок к российскому закону.

Закон Республики Татарстан от 20 мая 1999 г. № 2146 «О соглашениях о разделе продукции» определяет правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления инвестиций, в том числе иностранных, в поиск, разведку и добычу минерального сырья, в первую очередь углеводородов, проводимых на условиях соглашений о разделе продукции. Структурно состоит из трех глав, 26 статей. В первой главе изложены общие положения, в том числе основные понятия, определены стороны, срок действия соглашения. Во второй главе прописаны процедуры заключения и исполнения соглашений. В третьей главе содержатся заключительные положения.

К источникам мы относим также **локальные нормативные акты**. На уровне локальных актов обнаруживается достаточно большой массив документов. Это уставы, положения, программы, технические нормы. Например, Устав открытого акционерного общества «Газпром», утвержденный общим собранием акционеров 28 июня 2002 г.; Программа экологической безопасности предприятий ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» на 2000—2003 г.; Программа работ по снижению потерь и расходов природного газа при его добыче, транспортировке и хранении на период до 2005 г. ОАО «Газпром» и другие.

К источникам относятся также **нормативные положения договоров**. Уровень договорного регулирования предприни-

матерских отношений представлен самыми разнообразными договорами, многие из которых имеют существенную специфику, например, договоры поставки нефти, газа; лицензионные соглашения; соглашения о разделе продукции и т. д. Здесь надо отметить, что наряду с распространенными видами предпринимательских (хозяйственных) договоров (поставка, аренда, подряд) в рассматриваемой сфере общественных правоотношений заключаются специфические соглашения о сотрудничестве между хозяйствующими субъектами нефтегазового комплекса и отдельными субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями, а также между субъектами Российской Федерации, относящимися к нефтегазовому региону, и иными административно-территориальными образованиями. Правовая природа такого рода соглашений недостаточно изучена. Как правило, по своему содержанию они имеют рамочный характер, т. е. фиксируют основные направления и принципы сотрудничества. Например, в Договоре к Соглашению о сотрудничестве между Правительством Ставропольского края и открытым акционерным обществом «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» установлено, что сотрудничество будет осуществляться на взаимовыгодной основе и принципах взаимопонимания в целях обеспечения устойчивого развития экономики края, повышения потенциала компании в регионе. Компания обеспечивает бесперебойную поставку нефтепродуктов потребителям края в необходимых объемах и ассортименте по ценам, сложившимся на рынке идентичных товаров, уделяя особое внимание проведению посевных и уборочных работ, а также авиаперевозкам, при условии своевременной оплаты в соответствии с заключаемым договором. Компания будет развивать инфраструктуру хранения и сбыта нефтепродуктов, в том числе сеть автозаправочных станций, построит через дочернее общество ООО «ЛУКОЙЛ—Северо-Кавказнефтепродукт» на территории Ставропольского края три многотопливные автозаправочные станции, одну автогазозаправочную станцию, две базы хранения сжиженного углеводородного газа в г. Ставрополе

и г. Минеральные Воды и осуществит реконструкцию девяти автозаправочных станций и двух нефтебаз. Правительство содействует выделению в установленном порядке органами местного самоуправления земельных участков дочернему обществу ООО «ЛУКОЙЛ—Северо-Кавказнефтепродукт» под строительство объектов бытовой сферы и получению необходимой разрешительной документации для строительства промышленности и т. д.

На законодательном уровне основания и порядок заключения таких соглашений не регламентируются. Необходима теоретическая проработка вопросов правовой природы такого рода соглашений.

В нашей правовой доктрине в настоящее время остается дискуссионным вопрос об отнесении актов судебной власти к правовым источникам.

Отдельные авторы полагают, что важными прецедентами толкования признаются постановления Конституционного Суда Российской Федерации¹. К рассматриваемой сфере относится, в частности, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания, Республики Татарстан, в соответствии с которыми признаны нарушающими установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации положения конституций указанных республик об отнесении к ведению республик земельного законодательства, а также определения порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей,

¹ Гаджиев Г. А., Пепеляев С. Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. М., 1998; Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.). М., 2001.

недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами. Данное Определение Конституционного Суда Российской Федерации повлияло на содержание нефтегазового законодательства, в частности, Республики Татарстан.

Также можно назвать в качестве примера Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. 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», в соответствии с которым признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение ч. 1 ст. 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай.

1.2.2. Общая характеристика структуры и содержания горного законодательства

Нормативные правовые акты, которые регламентируют отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием недр, в том числе в сфере поиска, разведки, добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов, и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горно-добывающего производства и связанных с ним перерабатывающих производств, как было отмечено при определении предмета горного права, имеют разную отраслевую принадлежность. К сожалению, пока нет систематизирующего кодифицированного акта.

Сложившиеся в сфере производственно-хозяйственной деятельности отношения, связанные с разработкой и использованием ресурсов недр, фактически должны регулироваться

нормами специального Горного кодекса. Исходя из предмета горного права, нормативные правовые акты можно систематизировать по такому основанию, как сфера производственно-хозяйственной деятельности, связанная с использованием и разработкой недр. По этому основанию можно выделить следующие группы нормативных правовых актов:

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере геологического изучения недр, включая поиск, разведку минерально-сырьевых ресурсов.
2. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере предоставления участков недр в пользование.
3. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов.
4. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере охраны недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа и рационального пользования недрами.
5. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере использования отходов горно-добывающего производства и связанных с ним перерабатывающих производств.

Рассмотрим отдельные виды и содержание нормативных правовых актов, которые относятся к перечисленным группам.

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере геологического изучения недр, включая поиск, разведку минерально-сырьевых ресурсов

Основным нормативным правовым актом является Закон Российской Федерации «О недрах», который регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей

и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соленых озер и заливов морей. Рассматриваемые отношения также регламентируются в федеральных законах «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «О газоснабжении», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».

Непосредственно деятельность по геологическому изучению недр, включая поиск, разведку минерально-сырьевых ресурсов, регламентируется подзаконными нормативными актами.

К ним относятся, в частности, следующие постановления Правительства Российской Федерации:

- постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 4, которым утверждено «Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения конкурсов и аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 94, которым утверждены «Правила определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. № 897, которым утверждено «Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293, которым утверждено «Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр». К этой группе нормативных правовых актов можно отнести также ведомственные нормативные правовые акты:
 - приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 109 «Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых»;
 - приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 3 декабря 2007 г. № 319, которым утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
 - Инструкция по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденная МПР России 7 февраля 1998 г. № 56, Госгортехнадзором России 31 декабря 1997 г. № 58 в ред. от 13 июля 2006 г. (зарегистрирована в Минюсте России 13 марта 1998 г. № 1485);

- постановление Госкомстата России от 29 сентября 2000 г. № 90 «Об утверждении Инструкции по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения за окружающей средой и геолого-разведочными работами» (в ред. постановлений Госкомстата России от 27 июля 2001 г. № 53, от 1 сентября 2003 г. № 80, постановлений Росстата от 13 октября 2004 г. № 48, от 5 августа 2005 г. № 56);
- постановление Госгортехнадзора России от 2 августа 2002 г. № 49, которым утверждено «Положение о порядке согласования органами Госгортехнадзора России проектной документации на пользование участками недр»;
- приказ МПР России от 12 декабря 2005 г. № 340 «Об утверждении Порядка и условий об использовании геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью»;
- приказ МПР России от 21 декабря 2005 г. № 346 «Об утверждении Порядка государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр»;
- приказ МПР России от 21 марта 2000 г. № 81 «Об утверждении сборника сметных норм на геолого-разведочные работы (СН-92), выпуск 6, часть 2»;
- приказ Роснедр от 21 апреля 2005 г. № 444 «О развитии системы сбора, учета, систематизации, хранения и использования первичной цифровой информации в составе государственного банка цифровой геологической информации (ГБЦГИ)»;
- «Положение о порядке принятия решений о выдаче лицензий на экспорт коллекционных материалов по минералогии и информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья», утвержденное приказом Минприроды России от 27 августа 1993 г. № 158;
- Правила геофизических исследований и работ в нефтяных и газовых скважинах, утвержденные приказом Мин-

топэнерго России и Министерством природных ресурсов Российской Федерации от 28 декабря 1999 г.;

- Техническая инструкция по проведению геофизических исследований и работ на кабеле в нефтяных и газовых скважинах. РД 153-39.0-072-01, утвержденная приказом Минэнерго России от 7 мая 2001 г. № 134;
- Техническая инструкция по наземной сейсморазведке при проведении работ на нефть и газ (отменена приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 5 марта 2001 г. № 69) и другие.

2. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере предоставления участков недр в пользование

Основными нормативными правовыми актами являются Закон Российской Федерации «О недрах», федеральные законы «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «О газоснабжении», «О соглашениях о разделе продукции».

К подзаконным нормативным актам, регламентирующим порядок предоставления недр в пользование, относятся:

- постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения конкурсов и аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся

на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. № 897 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»;
- приказ МПР России от 15 марта 2005 г. № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)»;
- распоряжение МПР России от 14 ноября 2002 г. № 457-р «Методические рекомендации по подготовке условий и порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр»;
- приказ МПР России от 24 января 2005 г. № 22 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр»;
- приказ МПР России от 24 января 2005 г. № 23 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения»;
- Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с досрочным

прекращением права пользования участками недр при нарушениях условий пользования недрами, утвержденные распоряжением МПР России от 26 декабря 2002 г. № 511-р.

Характеристика перечисленных нормативных правовых актов дана в соответствующих главах настоящего учебника.

3. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов

К этой группе относятся и специальные законы: Закон Российской Федерации «О недрах», федеральные законы «О газоснабжении», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», а также нормативные правовые акты природоресурсного, экологического, предпринимательского, гражданского, финансового, инвестиционного права.

Остановимся на характеристике наиболее важных нормативных правовых актов.

Следует отметить отдельные нормы земельного законодательства. Общие положения о порядке отвода и использования земель в рассматриваемой сфере хозяйственной деятельности содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 88 Земельного кодекса организациям нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются в соответствии со ст. 79 Земельного кодекса после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

В соответствии со ст. 90 Земельного кодекса Российской Федерации в целях обеспечения деятельности организаций

и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;
- размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;
- установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

Границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации — собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

В Земельном кодексе Российской Федерации содержатся изложенные общие правила предоставления земель хозяйствующим субъектам в собственность либо пользование.

В ст. 25.1 Закона о недрах регламентируется порядок предоставления и изъятия земельных участков при проведении работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, предоставляются в порядке и на условиях, которые установлены земельным законодательством.

Указанные земельные участки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выкупная цена земельного участка, отчуждаемого для государственных нужд, права собственника такого земельного участка определяются в ст. 279—282 ГК РФ.

Законодательство в области добычи и использования угля.

В угольной промышленности наряду с общим законодательством о недропользовании также действует специальное законодательство. Так, в 1996 г. был принят Федеральный закон № 81-ФЗ (ред. от 12 июня 2006 г.) «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»¹. Закон определяет основы государственной политики в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), а также регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности в этой области.

Особенности, определяющие государственную политику в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), заключаются в следующем: уголь (горючие сланцы) и продукция его переработки являются наиболее надежными и социально значимыми энергоносителями; горно-геологические условия залегания пластов угля (горючих сланцев) обуславливают особую сложность и опасность добычи (переработки) угля (горючих сланцев); организации по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) характеризуются высокой капиталоемкостью, инерционностью производственного цикла, требуют периодической реконструкции; технологический процесс добычи (переработки) угля (горючих сланцев) требует постоянных капиталовложений; функционирование организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), а также использование рядового угля (горючих сланцев) в качестве топлива оказывают негативное воздействие

¹ СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.

на окружающую природную среду; ликвидация организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) вследствие отработки запасов угля (горючих сланцев) или неэффективности указанных организаций приводит к высвобождению работников, не подготовленных к выполнению другой профессиональной деятельности, и обуславливает необходимость принятия особых мер по их социальной защите.

Реструктуризация угольной промышленности — комплекс мероприятий по перестройке производственной базы организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), обеспечению социальной защиты и занятости высвобождаемых при реструктуризации угольной промышленности работников, а также решению связанных с такой реструктуризацией проблем экологического характера. Таким образом, деятельность в этой сфере была направлена на создание конкурентоспособных предприятий, в том числе путем сокращения численности штатов, но с соблюдением социальных обязательств государством. Социальные обязательства — обязательства государства и (или) организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) перед работниками, уволенными в связи с ликвидацией организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), сокращением численности или штата работников этих организаций в период реструктуризации угольной промышленности, и другими категориями лиц (членами семей погибших (умерших) работников организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) и подразделений военизированных аварийно-спасательных частей, пенсионерами и инвалидами, работавшими в этих организациях) в части обеспечения социальных гарантий, предусмотренных вышеуказанным Федеральным законом, Трудовым кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Во исполнение Федерального закона «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об

особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» органами исполнительной власти были приняты подзаконные акты, в частности постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 г. № 840 (ред. от 15 ноября 2006 г.) «О перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования»¹, приказ Минпромэнерго России от 4 апреля 2005 г. № 76 (ред. от 25 сентября 2006 г.) «О порядке финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности»².

Важное значение имеют нормы *экологического законодательства и нормы, направленные на обеспечение рационального использования природных ресурсов*. Горно-промышленный комплекс во многом в силу объективных причин остается одним из крупных в промышленности загрязнителей окружающей природной среды. На его долю приходится около 48% выбросов вредных веществ в атмосферу и 27% сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, свыше 30% твердых отходов и 70% общего объема парниковых газов. В современной России правовую основу рационального природопользования представляет Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды». Право человека на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к ее ресурсам закреплены в Конституции Российской Федерации. На уровне Российской Федерации наряду с Законом Российской Федерации «Об охране окружающей среды» в 1990-е годы были приняты и другие федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экологии: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об охране здоровья граждан», «О социальной

¹ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5504.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 17.

защите граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы», «О радиационной безопасности населения» и др.

В связи с этим целесообразно отдельно рассмотреть нормативные акты, направленные на обеспечение промышленной и экологической безопасности в сфере деятельности предприятий горно-промышленного комплекса. По имеющимся данным, состояние здоровья человека на 20–30% определяется условиями среды его обитания.

По данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в государственном реестре опасных производственных объектов зарегистрировано более 266 400 объектов, которые эксплуатируют 113 672 организации.

По состоянию на 10 февраля 2007 г. декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов осуществлена на 3056 объектах, которые эксплуатируются 783 организациями. Фактически разработаны 2833 декларации, что составляет 93% от общего числа объектов, которые подлежат декларированию.

В организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, в 2006 г. произошли 204 аварии. При этом снижена аварийность на объектах газораспределения и газопотребления, на объектах транспорта. Вместе с тем отмечается рост аварийности на объектах нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности.

По Республике Татарстан состояние промышленной безопасности на опасных производственных объектах продолжает оставаться сложным. Изношенность основных фондов отдельных отраслей промышленности превышает 70%, большой объем машин и оборудования эксплуатируется сверх нормативного срока эксплуатации. В 2006 г. на особо опасных промышленных объектах Республики произошло восемь аварий и десять несчастных случаев с летальным исходом, что в два раза больше, чем годом ранее. Наибольшее количество таких случаев — с пятью пострадавшими, в том числе двумя

погибшими, — допущено на объектах нефтедобычи. Всего в 2006 г. на опасных производственных объектах Республики Татарстан произошел 91 инцидент. Половина из этого количества приходится на химическую, нефтехимическую и нефтеперерабатывающую промышленность.

В целом нормативные правовые акты в этой сфере можно структурировать в зависимости от задач, на решение которых они направлены. В соответствии с этим можно выделить следующие группы нормативных актов.

1) Нормативные правовые акты, содержащие общие требования промышленной безопасности, в частности:

- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 9 июня 2005 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
- постановление Госгортехнадзора России от 2 августа 2002 г. № 49 «Об утверждении Положения о порядке согласования с органами Госгортехнадзора России проектной документации на пользование участками недр» (зарегистрировано в Минюсте России 19 августа 2002 г. № 3707);
- Общие правила промышленной безопасности для организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (утв. постановлением Госгортехнадзора России от 18 октября 2002 г. № 61-А), зарегистрированы в Минюсте России 28 ноября 2002 г. № 3968;
- Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности (утв. постановлением Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 56), зарегистрированы в Минюсте России 20 июня 2003 г. № 4812;
- Правила безопасности при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе (утв. постановлением Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 58), зарегистрированы в Минюсте России 20 июня 2003 г. № 4783.

Правила предназначены для применения при проектировании, строительстве, эксплуатации, расширении, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, в частности, в нефте- и газодобывающей промышленности; при проведении маркшейдерских и геолого-разведочных работ, в том числе работ по доразведке месторождений полезных ископаемых и геофизических работ.

Отнесение объектов к категории опасных производственных объектов производится организацией, эксплуатирующей эти объекты, по результатам их идентификации в соответствии с перечнем типовых видов опасных производственных объектов, разрабатываемым Ростехнадзором.

2) Вторая группа нормативных актов — это акты, определяющие порядок регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов. Это, в частности:

- Требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра (РД-03-16-2006), утв. приказом Ростехнадзора от 13 июня 2006 г. № 682, зарегистрированы в Минюсте России 29 августа 2006 г. № 8176;
- Методические рекомендации по осуществлению идентификации опасных производственных объектов, утв. приказом Госгортехнадзора России от 19 июня 2003 г. № 138. — РД 03-616-03 (ред. от 4 мая 2004 г. № 62);
- приказ МЧС России от 4 ноября 2004 г. № 506 «Об утверждении типового паспорта безопасности опасного объекта» и др.

Так, в Требованиях к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра (РД-03-16-2006) установлено, что регистрация объектов в государственном реестре осуществляется для учета опасных производственных объектов и эксплуатирующих их организаций. Выявление объектов производится в процессе идентификации опасных производственных объектов.

Регистрацию объектов в государственном реестре осуществляет Ростехнадзор, в том числе его территориальные органы, а также федеральные органы исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право проводить регистрацию подведомственных объектов.

Идентификация опасных производственных объектов для их регистрации в государственном реестре проводится организацией, эксплуатирующей эти объекты. Результатом идентификации является карта учета объекта в государственном реестре опасных производственных объектов, составленная эксплуатирующей организацией по установленной форме. Правильность проведения идентификации контролируют регистрирующие органы.

Регистрирующий орган выдает свидетельство о регистрации объектов в государственном реестре.

3) К третьей группе следует отнести нормативные правовые акты, регламентирующие процесс организации производственного контроля, составления промышленной декларации и ее экспертизы. К этой группе относятся:

- Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263;
- Методические рекомендации по организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах (РД 04-355-00), утв. и введены в действие приказом Госгортехнадзора России от 26 апреля 2000 г. № 49 (ред. от 9 февраля 2004 г.);
- постановление Правительства России от 1 июля 1995 г. № 675 «О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации»;
- Порядок разработки декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации (приказ МЧС

России № 222, Госгортехнадзора России от 4 апреля 1996 г. № 59);

- Правила представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 1999 г. № 526 (ред. от 1 февраля 2005 г.);
- Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений (РД-03-14-2005), утв. приказом Ростехнадзора от 29 ноября 2005 г. № 893 (зарегистрирован в Минюсте России 17 января 2006 г. № 7375).

Внедрение производственного контроля является первым этапом формирования эффективно действующих систем управления промышленной безопасностью на опасных производственных объектах.

Каждая эксплуатирующая организация разрабатывает Положение о производственном контроле с учетом применяемой технологии и технических особенностей эксплуатируемых опасных производственных объектов. Положение утверждается руководителем эксплуатирующей организации при обязательном согласовании с территориальным органом Ростехнадзора, а эксплуатирующие организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право осуществлять в пределах своих полномочий отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, — также с этими федеральными органами исполнительной власти.

Декларация безопасности промышленного объекта Российской Федерации является документом, в котором отражены характер и масштабы опасностей на промышленном объекте и выработанные мероприятия по обеспечению промышленной безопасности и готовности к действиям в техногенных чрезвычайных ситуациях.

В случае идентификации на промышленном объекте одного или более особо опасных производств руководитель организации представляет сведения об этом объекте в штабы по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и региональные органы Ростехнадзора, вышестоящую организацию, министерство или ведомство (при наличии) и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится промышленный объект.

Декларация безопасности разрабатывается организацией самостоятельно или на основании договора организацией, имеющей лицензию на проведение экспертизы безопасности промышленных производств.

Декларация безопасности для проектируемого объекта утверждается заказчиком проекта.

Декларация безопасности действующего промышленного объекта утверждается руководителем организации.

Декларация безопасности представляется в соответствующий штаб по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, соответствующий региональный орган Ростехнадзора и орган местного самоуправления, на территории которого находится декларируемый промышленный объект.

Декларация безопасности является обязательным документом, который представляется в органы Ростехнадзора при получении лицензии на осуществление промышленной деятельности, связанной с повышенной опасностью производства.

Перечень сведений, содержащихся в декларации и информационном листе (приложение к декларации), и порядок их оформления, а также порядок осуществления экспертизы декларации и требования к оформлению заключения экспертизы устанавливаются Ростехнадзором.

Экспертизе промышленной безопасности подлежат:

- проектная документация на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;

- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте;
- здания и сооружения на опасном производственном объекте;
- декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств организации, предполагающей эксплуатацию опасного производственного объекта или эксплуатирующей такой объект.

Заключение экспертизы промышленной безопасности, представленное в Ростехнадзор или в его территориальный орган, рассматривается и утверждается ими в установленном порядке.

Правила проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64 (ред. от 1 августа 2002 г.), определяют порядок осуществления экспертизы и требования к оформлению заключения экспертизы декларации промышленной безопасности.

Экспертиза декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта — оценка соответствия декларации промышленной безопасности нормам и правилам промышленной безопасности, результатом которой является заключение экспертизы.

Объектом экспертизы является декларация вместе с приложениями — расчетно-пояснительной запиской, информационным листом.

Результатом проведения экспертизы является заключение экспертизы, которое оформляется в соответствии с требованиями.

Заключение экспертизы на декларацию промышленной безопасности опасного производственного объекта — документ, содержащий обоснованные выводы о соответствии или

несоответствию декларации промышленной безопасности требованиям норм и правил промышленной безопасности.

Экспертиза декларации проводится организацией, имеющей лицензию Ростехнадзора на проведение экспертизы декларации промышленной безопасности и не участвующей в разработке рассматриваемой декларации и приложения к ней.

4) В следующую группу нормативных правовых актов следует включить нормы, определяющие требования к техническим устройствам, применяемым на опасных производственных объектах.

Это сфера технического регулирования. В качестве примеров можно привести следующие акты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 1998 г. № 928 «О перечне технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1540 (ред. от 1 февраля 2005 г.) «О применении технических устройств на опасных производственных объектах»;
- Положение о рассмотрении документации на технические устройства для нефтегазодобывающих и газоперерабатывающих производств, объектов геолого-разведочных работ и магистральных газо-, нефте- и продуктопроводов, проведении приемочных испытаний технических устройств и выдаче разрешений на их применение, утв. постановлением Госгортехнадзора России от 5 ноября 2001 г. № 51. Зарегистрировано в Минюсте России 29 ноября 2001 г. № 3059;
- Положение о порядке выдачи разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах, утв. постановлением Госгортехнадзора России от 14 июня 2002 г. № 25. Зарегистрировано в Минюсте России 8 августа 2002 № 3673;
- письмо Ростехнадзора от 12 августа 2005 г. № 13-02-01/1153 «Об изменении порядка продления сроков безопасной

эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений» и др.

Технические устройства, в том числе иностранного производства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации, разрабатывается и утверждается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Сертификацию технических устройств проводят организации, аккредитованные федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Технические устройства в процессе эксплуатации подлежат экспертизе промышленной безопасности в установленном порядке.

Различные виды (типы) технических устройств до начала их применения на опасных производственных объектах должны пройти приемочные испытания, которые проводятся приемочной комиссией, осуществляющей свою деятельность в установленном порядке.

Средства измерений, входящие в комплект технического устройства, должны иметь сертификаты об утверждении типа средств измерений.

На основании результатов приемочных испытаний и сертификата соответствия требованиям промышленной безопасности Ростехнадзор выдает разрешение на применение конкретного вида (типа) технического устройства.

Технические устройства, предназначенные для применения на опасных производственных объектах, в течение всего срока их использования подлежат техническому обслуживанию.

б) Следует также выделить группу нормативных правовых актов, регламентирующих проведение анализа рисков и страхование ответственности за причинение вреда.

Например, письмо Госгортехнадзора России от 23 апреля 1998 г. № 01-17/116 «О страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов» (вместе с Правилами страхования (стандартными) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте, утв. Всероссийским союзом страховщиков 23 февраля 1998 г.).

Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

На условиях указанных Правил осуществляется страховая защита имущественных интересов организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, связанные с риском причинения этими организациями вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии при эксплуатации опасного производственного объекта. При заключении договора страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте настоящие Правила становятся неотъемлемой частью договора страхования.

Также можно назвать Методические указания по проведению анализа риска опасных производственных объектов (РД 03-418-01), утв. постановлением Ростехнадзора от 10 июля 2001 г. № 30. По заключению Минюста России данный документ в государственной регистрации не нуждается.

Анализ риска аварии — процесс идентификации опасностей и оценки риска аварии на опасном производственном объекте для отдельных лиц или групп людей, имущества или

окружающей природной среды. Идентификация опасностей аварии — процесс выявления и признания, что опасности аварии на опасном производственном объекте существуют, и определения их характеристик.

Анализ риска аварий на опасных производственных объектах является составной частью управления промышленной безопасностью. Результаты анализа риска используются при декларировании промышленной безопасности опасных производственных объектов, экспертизе промышленной безопасности, обосновании технических решений по обеспечению безопасности, страховании, экономическом анализе безопасности, оценке воздействия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду и при других процедурах, связанных с анализом безопасности.

Здесь также можно отметить Требования по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, утвержденные приказом МЧС России от 28 февраля 2003 г. № 105. Зарегистрированы в Минюсте России 20 марта 2003 г. № 4291.

Определение степени риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера проводится на основе нормативно-методической документации в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, защиты населения и территорий от их воздействия. По результатам прогнозирования чрезвычайных ситуаций техногенного характера потенциально опасные объекты подразделяются по степени опасности в зависимости от масштабов возникающих чрезвычайных ситуаций на пять классов. Отнесение объектов к классам опасности осуществляется комиссиями, формируемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты, подлежат обязательной оценке готовности к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Оценка готовности осуществляется комиссиями МЧС России, региональных центров по делам гражданской обороны, чрез-

вычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям с учетом класса опасности объекта.

б) Еще одну группу норм составляют нормативные правовые акты, определяющие порядок ликвидации и консервации опасных производственных объектов.

К ним, в частности, относятся:

- Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недр, утв. постановлением Госгортехнадзора России от 2 июня 1999 г. № 33. Зарегистрирована в Минюсте России 25 июня 1999 г. № 1816;
- Инструкция о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утв. постановлением Госгортехнадзора России от 22 мая 2002 г. № 22. Зарегистрирована в Минюсте России 30 августа 2002 г. № 3759.

При полной или частичной ликвидации или консервации скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождения и скважин на все время консервации.

Решение о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, счисляющимися на его учете запасами полезных ископаемых согласовывается с органами Ростехнадзора.

Учет ликвидированных и находящихся на консервации объектов ведется органами Ростехнадзора.

В актах приемки выполненных работ по ликвидации или консервации объекта указываются произведенные работы и дается оценка качеству их выполнения.

7) Еще одну группу составляют нормативные правовые акты, в которых установлена ответствен-

ность за нарушения нормативных требований по безопасному ведению работ.

Как правило, нарушения сводятся к несоблюдению требований технико-экономического обоснования, проектной документации на разработку и обустройство месторождений, правил ведения работ на опасных производственных объектах, несоблюдению требований качества строительства и монтажа оборудования. Причинами правонарушений также являются слабая организация производственного контроля, невыполнение мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, невыполнение программ восстановления загрязненных территорий.

Как свидетельствует практика, применение мер разных видов ответственности не снимает проблем обеспечения промышленной и экологической безопасности, в частности проблем возмещения ущерба, причиненного в результате аварий, произошедших на опасных производственных объектах. Отмечается, что ежегодно Правительство Российской Федерации выделяет из резервного фонда по 3 миллиарда рублей для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, при этом ущерб от них превышает 100 миллиардов рублей в год, а с учетом косвенного ущерба достигает 450–500 миллиардов рублей¹.

В зарубежном законодательстве, например, в Канаде согласно Закону «О добыче нефти и газа» (ЗДНГ) на основе принципа «загрязняющий платит» установлена наряду с гражданской ответственностью также и абсолютная ответственность. По правилам абсолютной ответственности оправдания не принимаются, пределы ответственности устанавливаются нормативными документами (\$10–40 миллионов за разрешение на проведение работ в зависимости от района); контроль осуществляется национальной энергетической комиссией. Канадская нефтяная страховая биржа (КНСБ) обеспечивает страхование на случай аварии, вызвавшей

¹ Промышленная экология и безопасность. 2006. №7. С. 36.

разлив нефти или загрязнение отходами. Получателем по страховому полису является Национальный энергетический совет (НЭС)¹.

При анализе правоприменительной практики в сфере нарушений требований промышленной безопасности обнаруживаются проблемы в правовом регулировании. Например, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе проведения проверки исполнения законодательства об охране окружающей среды, обеспечении экологической безопасности в сфере функционирования предприятий нефтегазодобывающего комплекса выявлены существенные нарушения в контрольно-надзорной деятельности органов горного надзора, в сфере (консервации) горно-добывающих предприятий и объектов².

Управлением по технологическому и экологическому надзору по Республике Татарстан отмечаются такие проблемы в сфере правоприменения, как усложнение процедуры приостановки деятельности производств, представляющих опасность для окружающей среды; ограниченная возможность применения в качестве санкции приостановки деятельности опасных производств и другие³.

На основе анализа правоприменительной практики важно отметить следующие проблемы правового регулирования:

1) целесообразность разделения полномочий государственного горного надзора и геологического контроля и соответствующей правовой регламентации полномочий; создание соответствующей системы надзорных органов;

2) целесообразность нормативного регулирования деятельности в сфере осуществления государственной экологической экспертизы;

¹ Материалы российско-канадского семинара «Регулирование вопросов охраны окружающей среды в энергетическом секторе» / Подготовлено Канадским институтом природоресурсного права, университет г. Калгари. 2003. С. 68–78.

² www.advis.ru (01.03.2007) I INFOLine.ИА (по материалам Ростехнадзора).

³ www.gosnadzor-kazan.ru.

3) необходимость координации действий надзорных служб в сфере экологического и технологического надзора и надзора в сфере природопользования, а также правоохранительных органов в целях обеспечения однонаправленности действий соответствующих служб и государственных органов;

4) целесообразность принятия положения о надзорной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

5) необходимость создания цивилизованного страхового рынка в сфере страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов.

Необходимо обратить внимание еще на такую сферу правового регулирования в горно-промышленном комплексе, как техническое регулирование. В связи с принятием и введением в действие с 1 июля 2003 г. Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» законодательство радикально изменяется, существенно реформируется сертификация продукции (товаров). Кроме того, в связи с продвижением России по пути вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) возникает потребность в унификации российского законодательства с зарубежным в сфере правового обеспечения безопасности, качества продукции (товаров), процессов производства и т. д.

В техническом законодательстве государств — членов ЕС содержатся, в частности, нормы, регламентирующие безопасность машин и оборудования, безопасность окружающей среды, промышленную безопасность, безопасность эксплуатации зданий и установок, противопожарную безопасность, а также санитарно-эпидемиологическую безопасность и др.

В соответствии с вышеназванным Законом техническое регулирование должно сопровождаться принятием и введением в действие соответствующих нормативных правовых актов. В идеале по объектам регулирования должны быть приняты: 1) технический регламент — это может быть

федеральный закон, утвержденный Указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации; 2) стандарт — документ, в котором устанавливаются для добровольного многократного использования правила, общие принципы, характеристики процессов (методов) производства, эксплуатации и утилизации, работ или услуг; 3) декларация о соответствии или сертификат соответствия — документальное удостоверение того, что продукция, процессы (методы) производства, эксплуатации и утилизации, работы или услуги соответствуют установленным требованиям технических регламентов или положениям стандартов, условиям гражданско-правовых договоров.

В основном нормативном акте — техническом регламенте — должны быть установлены обязательные для применения и соблюдения требования к объектам технического регулирования. Важно правильно определить круг объектов технического регулирования. В ст. 1 Федерального закона «О техническом регулировании», в частности, установлено, что Закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг. Исходя из этого, можно утверждать, что к объектам технического регулирования относятся продукция, процессы производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В ст. 2 указанного Федерального закона дается понятие продукции. Это результат деятельности, представленный

в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях.

Сложности возникают при определении конкретных видов продукции, а также процессов и методов производства, которые могут быть отнесены к объектам технического регулирования.

Например, в Федеральном законе «О техническом регулировании» указывается, что под продукцией следует понимать: продукцию производственного назначения (машины, аппараты, приборы измерительные и испытательные станки, оборудование и т. д.), товары народного потребления (включая такие, как вода, электроэнергия, газ и т. д. и т. п.), здания и сооружения промышленно-производственного и иного общественного и государственного назначения, а также здания и сооружения, предназначенные для индивидуального (семейного) или коллективного использования. Состав продукции должен определяться программой разработки технических регламентов, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с п. 12 ст. 7 данного Закона.

Спорным представляется отнесение к объектам технического регулирования работ и услуг как объектов гражданско-правовых отношений или правил, например, перевозки продукции, реализации продукции и т. п. Из содержания п. 1 ст. 1 рассматриваемого Закона однозначно следует, что объектами, наряду с продукцией, являются непосредственно процессы — перевозки, реализации, хранения и т. п. Эти процессы следует рассматривать как часть хозяйственной деятельности, а не как объекты гражданско-правовых отношений.

Сложность реализации положений Федерального закона «О техническом регулировании» заключается, на наш взгляд, в том, что техническое регулирование отношений, указанных в данном Законе, должно осуществляться практически во всех сферах экономической (хозяйственной) деятельности. Например, свою специфику имеет техническое регулирование в нефтегазовом секторе экономики.

Нефтяная и газовая промышленность, являясь составной частью топливно-энергетического комплекса, представляет собой сложную отрасль производства, функционирующую как часть экономической системы. В настоящее время по общности технологических процессов и выпуску конечной продукции выделяются следующие основные составляющие: поиск и разведка нефтяных и газовых месторождений; добыча нефти и газа; переработка нефти и газа; транспортировка, хранение и сбыт нефти, газа и нефтепродуктов.

В нефтегазовом секторе экономики в сфере вышеобозначенной хозяйственной деятельности можно выделить достаточно большое число специальных объектов технического регулирования.

Во-первых, это добытые нефть и газ, которые по своим свойствам должны отвечать соответствующим требованиям. Важно установить единообразное понятие объектов, вовлеченных в сферу технического регулирования.

Во-вторых, к специальным объектам, видимо, необходимо отнести в целом процесс разработки месторождений нефти или газа, включающий проектирование обустройства нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений; обустройство месторождений, эксплуатацию и исследование скважин; повышение нефтегазоотдачи пластов и производительности скважин; ремонт скважин; сбор и подготовку нефти и газа.

Наконец, к объектам могут быть отнесены процессы реализации, а также утилизации продукции. В этой сфере также необходимы специальные нормы. Например, необходимо «Положение о порядке согласования деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, связанной с хранением и захоронением производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов», в котором определяются порядок обращения с отходами и соответствующие технические требования.

Исчерпывающий перечень объектов технического регулирования невозможно составить. В целом на каждом этапе

хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса могут быть выделены специфические объекты. По отдельным объектам (нефть, газ, нефтепродукты, скважина, технологическое оборудование) действуют соответствующие ГОСТ (до принятия технических регламентов). Представляется целесообразным сгруппировать объекты технического регулирования в нефтегазовом секторе экономики в соответствии с этапами хозяйственной деятельности и соответственно построить систему норм технического регулирования.

Большую группу нормативных актов составляют правовые акты, регламентирующие инвестиционную деятельность. В современных социально-экономических условиях в России существует объективная потребность привлечения инвестиций в различные отрасли экономики, особенно в горно-промышленный комплекс, в целях обеспечения поступательного экономического развития.

По данным Росстата, объем инвестиций, поступивших от иностранных инвесторов в сфере добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, составил: в 2003 г. — 5149 миллионов долларов США; в 2004 г. — 8766 миллионов; в 2005 г. — 5164 миллиона; в 2006 г. — 7772 миллиона. В первом полугодии 2007 г. в экономику России поступило 60,3 миллиарда долларов иностранных инвестиций, что в 2,6 раза больше, чем в первом полугодии 2006 г. Активизации инвестиционной деятельности наряду с экономическими, политическими условиями способствуют и соответствующие законодательные условия, установленные для иностранных и национальных инвесторов.

Если оценивать в целом российское законодательство, регламентирующее отношения в сфере осуществления инвестиционной деятельности, то надо отметить, что оно достаточно объемно — это более тысячи нормативных правовых актов. Можно назвать некоторые из них:

- Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 24 июля 2007 г.) «Об инвестиционной деятельности в Рос-

сийской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

- Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».
- Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 г., с изм. от 26 апреля 2007 г.) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».
- Федеральный закон от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ (ред. от 26 июля 2006 г.) «О финансовой аренде (лизинге)».
- Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (ред. от 26 июня 2007 г.) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ (ред. от 15 апреля 2006 г.) «Об инвестиционных фондах».
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
- Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 29 декабря 2004 г.) «О соглашениях о разделе продукции».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 (ред. от 25 апреля 2006 г., с изм. от 24 августа 2006 г.) «Об инвестиционном фонде Российской Федерации».
- Приказ Росстроя от 11 декабря 2006 г. № 324 (ред. от 12 апреля 2007 г.) «Об утверждении типовых договоров и соглашений на 2007 год в рамках реализации федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы».
- Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки России, Минфином России, Госстроем России 21 июня 1999 г. № вк 477).

Анализ содержания перечисленных нормативных правовых актов и других актов, регламентирующих рассматриваемые отношения, а также правоприменительной практики позволяет дать следующую оценку состояния законодательной базы.

В нормативных правовых актах нет терминологического единства, в отдельных законах не определены цели и предмет правового регулирования, основные понятия требуют уточнения.

Например, в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» инвестиционная деятельность определена как вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В других «инвестиционных» законах определение вообще не дается.

Субъектами инвестиционной деятельности наряду с инвесторами указываются заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений и другие лица (ст. 4 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»). Указанные в ст. 4 пользователи объектов инвестиционной деятельности вряд ли могут быть признаны субъектами инвестиционной деятельности, если исходить из определения инвестиционной деятельности, поскольку инвестиционная деятельность предполагает совершение таких действий, как вложение инвестиций.

Нет четкости в определении инвестиционного фонда. В Федеральном законе «Об инвестиционных фондах» инвестиционный фонд определяется как имущественный комплекс, а в постановлении Правительства от 23 ноября 2005 г. №694 «Об инвестиционном фонде Российской Федерации» фонд определяется как средства, предусмотренные в федеральном бюджете, подлежащие использованию в целях реализации инвестиционных проектов. Приведенные определения далеки от гражданско-правовой трактовки фонда. По ст. 118 ГК РФ фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полез-

ные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

До настоящего времени остается дискуссионным вопрос о правовой природе такого вида инвестиционного договора, как соглашение о разделе продукции. Как указано в преамбуле, Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», принятый в развитие законодательства в области недропользования и инвестиционной деятельности, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья. Инвесторы осуществляют капитальные вложения на территории Российской Федерации с использованием собственных и (или) привлеченных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно Закону соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) 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 счет и на свой риск. Отдельные авторы называют этот договор публичным, другие считают гражданско-правовым. На наш взгляд, по своим признакам и по содержанию этот договор относится к числу предпринимательских договоров.

Судебная практика свидетельствует о том, что в сфере осуществления инвестиционной деятельности возникают споры, связанные с регистрацией участников инвестиционной деятельности, с определением их прав. Сложность в применении законодательства об инвестиционной деятельности связана с тем, что регулирование этой деятельности осуществляется комплексно, т. е. нормами различных отраслей права.

Можно привести следующий пример из практики. Организация обратилась в суд с заявлением об оспаривании Положения о проведении аукционов на право инвестирования строительства и реконструкции объектов, содержащегося в приложении № 4 к постановлению Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов», ссылаясь на то, что оспариваемое Положение принято Правительством Москвы с превышением полномочий, противоречит гражданскому законодательству, нарушает гарантированные нормами гражданского и жилищного законодательства права на беспрепятственное осуществление правомочий собственников в отношении принадлежащего им имущества.

Суд, рассмотрев материалы дела, пришел к выводу о том, что обжалуемый нормативный акт устанавливает процедуру проведения торгов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов. По результатам торгов заключается не государственный, а инвестиционный контракт. Финансирование реализации инвестиционных проектов осуществляется лишь инвестором — победителем торгов за счет собственных средств. Бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов не выделяются. Таким образом, нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части процедуры и порядка проведения торгов при размещении государственных заказов к правоотношениям, связанным с подбором инвесторов, не применяются.

Потребность регионов в привлечении иностранных инвестиций способствовала развитию правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. Возможность принятия таких нормативных актов субъектами Федерации вытекает из положений Конституции России и соглашений Российской Федерации с субъектами Федерации о разгра-

ничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты региональные нормативные правовые акты. Например, на территории Республики Татарстан действует Закон Республики Татарстан от 25 ноября 1998 г. № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан», который определяет правовые, экономические условия инвестиционной деятельности на территории Республики Татарстан, формы государственной поддержки в целях ее развития, обеспечения защиты прав, законных интересов субъектов инвестиционной деятельности вне зависимости от форм собственности. Подобные законы приняты и в других регионах.

Как свидетельствует практика, в ряде случаев содержание этих актов не соответствовало требованиям законодательства. Так, например, прокурор Нижегородской области обратился в суд, ссылаясь на то, что Закон «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области» в нарушение требований п. 3 ст. 2 Закона РСФСР от 26 января 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», п. 2 ст. 4 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» установил не соответствующий законодательству перечень участников инвестиционной деятельности. В указанных законах не предусмотрено право государственных органов, органов местного самоуправления, а также органов, уполномоченных управлять государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами, выступать в качестве инвесторов. Решением Нижегородского областного суда от 5 февраля 2001 г. заявление удовлетворено: перечень инвесторов, указанных в ст. 3 Закона Нижегородской области от 22 июня 2000 г. № 116-3 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области» (абзац 6), признан противоречащим Федеральному закону, недействующим

и не подлежащим применению со дня вступления решения в законную силу. Прокурор Республики Татарстан обратился в Верховный Суд Республики Татарстан с заявлением в защиту государственных и общественных интересов о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Закона Республики Татарстан от 25 ноября 1998 г. № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан», действующего в редакции законов Республики Татарстан от 24 июня 2003 г. № 18-ЗРТ, от 18 июля 2005 г. № 85-ЗРТ. Суд удовлетворил требования прокурора частично: признал недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения в законную силу положения ч. 2 ст. 2, устанавливавшей случаи, при которых инвестирование в объекты запрещено, — в части слов «или наносит ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан, юридических лиц и государства»; положения ст. 11, регламентирующей налогообложение субъектов инвестиционной деятельности, — в части слов «федеральных налогов в части, зачисляемой в бюджет Республики Татарстан», так как в соответствии со ст. 56 Налогового кодекса Российской Федерации льготы по федеральным налогам и сборам могут устанавливаться только в Кодексе; а также положения ст. 14, устанавливавшей ответственность инвестора при нарушении им условий договора в виде возврата налоговых льгот, так как в соответствии с федеральным законодательством условия заключенных договоров сохраняются на весь срок их действия и возврат налоговых льгот не предусмотрен.

Существуют проблемы и в сфере разрешения споров. Например, арбитражный суд оставляет иск без рассмотрения в случае наличия во внешнеэкономическом контракте арбитражной оговорки о том, что споры по контракту разрешаются в международном коммерческом арбитраже «ad hoc».

Вызывают определенные вопросы механизмы разрешения споров по соглашениям о разделе продукции, заключенным в сфере недропользования. В целом соглашения о разделе продукции наряду с другими сделками считаются средствами

привлечения инвестиций в экономику страны как иностранных, так и российских, особенно в сферу хозяйственной деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса. Если в международной практике соглашения о разделе продукции применяются достаточно давно и эффективно, то в России пока не сложилась широкая практика заключения таких соглашений. На сегодняшний день заключено лишь несколько соглашений с иностранными инвесторами, в частности, это соглашения «Сахалин-1» и «Сахалин-2». По своим условиям эти соглашения в достаточной мере обеспечивают интересы инвестора. Об этом свидетельствуют установленные в соглашениях механизмы арбитража.

В соглашении о разделе продукции «Сахалин-2» определено, что соглашение регламентируется и толкуется в соответствии с законодательством штата Нью-Йорк, США, без учета соответствующих норм коллизионного права. Любые споры, возникающие в связи с соглашением, разрешаются путем взаимных консультаций сторон. В случае невозможности разрешения спора путем взаимных консультаций в течение 60 дней после направления одной стороной другой стороне уведомления о существовании спорного вопроса и при отсутствии договоренности об ином спор передается на разрешение в арбитраж в Стокгольме (Швеция) в соответствии с арбитражным регламентом Юнистрал.

По соглашению «Сахалин-1» арбитражная процедура проводится в Стокгольме (Швеция) и арбитры решают любой представленный им спор, противоречие или иск согласно условиям соглашения и праву Англии. Арбитражные процедуры проводятся в соответствии с правилами Юнистрал.

Следует отметить также проблемы обеспечения безопасности в сфере привлечения инвестиций.

Как известно, 7 мая 2008 г. вступил в силу Федеральный закон № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального

закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Указанные изменения направлены на осуществление контроля за участием иностранных инвесторов в стратегических видах деятельности, о чем свидетельствует название «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации».

Именно тот факт, что к стратегическим видам деятельности были отнесены геологическое изучение, разведка и добыча природных ресурсов на участках недр федерального значения, послужил основанием для внесения изменений в Закон о недрах.

Законом вводится механизм определения федеральных участков недр. По сути участки получают статус федеральных «по факту рождения». Ни Роснедра, ни Правительство Российской Федерации не принимают решения об отнесении участков недр к федеральным. Говоря об опубликовании перечня (ч. 2 ст. 2.1), законодатель практически говорит о констатации факта. Если участок по своим характеристикам удовлетворяет критериям, определенным законом, то он становится участком федерального значения. Опубликование в официальном издании не несет правоустанавливающего характера в этом случае.

В целом законодательство об инвестиционной деятельности можно охарактеризовать как не сложившееся в единую систему, требующее существенного улучшения. На наш взгляд, существующие проблемы правового регулирования инвестиционной деятельности следует решать во взаимосвязи с положениями экономической науки, в частности по вопросам определения целей, предмета регулирования, формулирования основных понятий, терминов инвестиционной

деятельности, а также по вопросам таможенного, налогового регулирования.

С учетом выявленных проблем можно обозначить отдельные направления развития инвестиционного законодательства.

Одним из наиболее перспективных направлений является формирование законодательства о развитии частно-государственного партнерства. В научной литературе частно-государственное партнерство (ЧГП) определяется как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в различных отраслях экономики. В исследованиях экономистов по проблемам партнерства государства и частного сектора отмечается, что из всего многообразия экономических функций государства одно из главных его предназначений состоит в формировании институциональной среды для хозяйственной деятельности, составной частью которой и являются институты партнерства.

Механизмы частно-государственного партнерства обозначены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 г.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р. В частности, выделены такие средства взаимодействия государства и бизнеса, как:

- создание и функционирование особых экономических зон;
- формирование и использование Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- реализация принципов и механизмов, предусмотренных Федеральным законом «О концессионных соглашениях»;
- повышение эффективности деятельности государственных институтов развития, в том числе банков развития;
- развитие инновационной инфраструктуры, в том числе создание технико-внедренческих парков, производственных кластеров;

- государственная поддержка деятельности венчурных инновационных фондов, финансирующих высокотехнологичные и наукоемкие проекты;
- повышение результативности механизмов поддержки лизинга.

Особая роль в решении стоящих перед Правительством Российской Федерации задач по привлечению инвестиций, диверсификации и выводу российской экономики на инновационный путь развития отводится созданию особых экономических зон, способствующих развитию обрабатывающих секторов, отраслей высоких технологий и производства новых видов продукции, социально-экономическому развитию регионов, созданию новых высококвалифицированных рабочих мест.

Важным инструментом стимулирования предпринимательской деятельности должна стать государственная поддержка технико-внедренческих парков, предусматривающая создание инфраструктуры, предоставление необходимой методической поддержки и распространение лучшей практики.

В юридической литературе отмечаются также такие оправдавшие себя формы сотрудничества властных структур и хозяйствующих субъектов, как:

- участие в комплексном развитии отрасли;
- использование схем управления регионами;
- совместное составление и реализация целевых программ развития экономики и социальной сферы;
- разработка и подписание соглашений о социальном партнерстве (с участием профсоюзов);
- организация кооперации госпредприятий и малого и среднего бизнеса;
- оказание помощи малому бизнесу;
- совместные проекты в сфере экологии, занятости и создания рабочих мест и др.

Надо также отметить целесообразность развития и совершенствования регионального законодательства об инвестиционной деятельности. В некоторых регионах фор-

мируется практика локального регулирования отношений частно-государственного партнерства. Например, в Программе развития Пермской области в п. 3.2.5.1 «Формирование и регламентация государственной региональной политики в сфере частно-государственного партнерства, мероприятия по реализации» и в других разделах определены цели, задачи партнерства, мероприятия по их реализации.

4. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере охраны недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа и рационального пользования недрами

По действующему законодательству под рациональным использованием и охраной недр при разработке месторождений понимается обеспечение использования земной коры путем наиболее полного извлечения содержащихся в ней полезных ископаемых; комплексного использования минеральных ресурсов, которое включает в себя комплексную разработку месторождений и комплексное использование минерального сырья на всех стадиях его переработки в народном хозяйстве.

Основные направления обеспечения рационального использования участков недр должны быть составной частью национальной стратегии устойчивого развития, активно обсуждаемой в последнее время; принципы рационального использования минерально-сырьевой базы являются основой федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России», принятой на 2002–2010 гг.

В современной России правовую основу обеспечения рационального природопользования составляет Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды». Право человека на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к ее ресурсам закреплены в Конституции Российской Федерации. Исходя

из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области экологии, федеральное законодательство должно обеспечивать надлежащий порядок природопользования и охраны окружающей среды. На основе его базовых положений и принципов в субъектах Российской Федерации должно формироваться соответствующее законодательство в соответствии с предметами ведения.

На уровне Федерации наряду с названным Законом действуют и другие законы, регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды в целом: «О недрах», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об охране здоровья граждан», «О социальной защите граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы» «О радиационной безопасности населения» и др. Наряду с федеральным комплексным специальным законом по охране окружающей природной среды действуют отраслевые законодательные акты.

Например, в Законе Российской Федерации «О недрах» в разделе III «Рациональное использование и охрана недр» содержатся общие положения о рациональном использовании недр. Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются: соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, и т. д. В случае нарушения установленных требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

В соответствии с Правилами охраны недр размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель.

Горно-промышленный комплекс во многом в силу объективных причин остается одним из крупных в промышленности загрязнителей окружающей природной среды. На его долю приходится около 48% выбросов вредных веществ в атмосферу и 27% сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, свыше 30% твердых отходов и 70% общего объема парниковых газов.

Мероприятия по снижению негативного влияния деятельности предприятий нефтегазового комплекса на окружающую природную среду регламентируются в основном на локальном уровне в соответствующих программах, принимаемых компаниями (например, программы производственного экологического мониторинга (ПЭМ) ОАО «Газпром», Программа экологической безопасности предприятий ОАО «ЛУКОЙЛ» и др.).

Значительная доля выбросов загрязняющих веществ приходится на продукты сжигания попутного нефтяного газа (ПНГ) на факелах. Уровень использования ресурсов нефтяного газа в целом по отрасли составляет 80%, остальное сжигается на факелах. На основных месторождениях, где уже построены все необходимые сооружения по утилизации ПНГ, используется 80–95% ресурсов добываемого вместе с нефтью газа. Наибольшие уровни использования ПНГ (свыше 95%) сохраняются в ОАО «Сургутнефтегаз», ТПП «ЛангепасНГ», ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь».

Как свидетельствует анализ нормативных правовых актов, в этой сфере отношений преобладает публично-правовое регулирование, установление различных видов ответственности как средств обеспечения должного использования недр. Вместе с тем в юридической литературе отмечается, что регулирование методом приказа и контроля обычно неэффективно и вместо этого целесообразнее использовать экономические инструменты, такие как налоги и разрешения на загрязнение. В связи с этим можно утверждать, что стимулирование правомерной деятельности экономическими средствами в целях обеспечения рационального пользования участками недр при разработке месторождений нефти и газа

является перспективным, так же как и использование хозяйствующими субъектами в нефтегазовом секторе экономики саморегулирующих инструментов.

Право человека на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к ее ресурсам закреплены в Конституции Российской Федерации. В соответствии с конституционными нормами федеральное законодательство должно обеспечивать надлежащий порядок природопользования и охраны окружающей среды. Одним из основных принципов правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды является принцип платности природопользования. Этот принцип закреплен в специальном законе.

В соответствии со ст. 16 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду является платным. Как установлено в названной норме, формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами, а порядок исчисления и взимания платы устанавливается законодательством Российской Федерации.

К видам негативного воздействия на окружающую среду по действующему законодательству, в частности, отнесены выбросы в атмосферу загрязняющих и иных веществ; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и другие виды вредного воздействия (далее — Порядок определения платы) был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632. В постановлении указано, что порядок определения платы распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связан-

ные с природопользованием. Плата взимается за такие виды негативного воздействия, как выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников; сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация и т. п.). Важно отметить, что в соответствии с п. 7 Порядка определения платы платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их — за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя.

В связи с неопределенностью правовой природы платы за загрязнение и иное негативное воздействие на окружающую среду данное постановление решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178 было признано недействительным. Однако по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности указанного постановления Конституционный Суд Российской Федерации определил, что постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации. В соответствии с Определением Конституционного Суда Российской Федерации указанное постановление принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера. Платежи «носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором».

По вопросу о правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду необходимо отметить следующее. В настоящее время нормы действующего налогового и бюджетного законодательства позволяют говорить

о том, что данный вид платы не является налогом. Так, в соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата за негативное воздействие на окружающую среду отнесена к неналоговым доходам федерального бюджета по нормативу 20%. В соответствии с Приложением № 6 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» главным администратором такого вида бюджетных доходов, как плата за негативное воздействие на окружающую среду, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (код бюджетной классификации — 1 12 01000 01 0000 120). Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344.

В рассматриваемом Определении Конституционного Суда Российской Федерации были даны ориентиры развития правовой базы, регулирующей отношения по установлению, взиманию, администрированию этой платы. В частности, было отмечено, что в ходе дальнейшего реформирования законодательства о налогах и сборах не исключается возможность введения иного порядка взимания указанных платежей.

Существует объективная потребность совершенствования законодательства в сфере установления, исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии со ст. 16 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» формы платы за негативное воздействие должны определяться федеральными законами. В настоящее время обсуждаются разные варианты развития законодательства. В частности, был разработан и обсуждался проект федерального закона «О плате за негативное воз-

действие на окружающую среду», в котором плата за негативное воздействие на окружающую среду определялась как неналоговый платеж, исчисляемый юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и взимаемый с этих лиц при осуществлении ими хозяйственной или иной деятельности на территории Российской Федерации, оказывающей воздействие на окружающую среду в пределах допустимых нормативов или при их превышении. Кроме того, предлагалось в Налоговый кодекс Российской Федерации включить главу 37 «Экологический налог», в которой экологический налог определялся как плата за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду, возникающие также в результате производства и потребления продукции (товаров).

С учетом уже сложившейся системы установления, исчисления и взимания платы целесообразно разработать и принять специальный закон «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», в котором необходимо зафиксировать механизм взимания платы. В законе следует определить предмет регулирования, виды негативного воздействия на окружающую среду, порядок определения размера платы, взимания этой платы и также порядок использования средств, накапливаемых за счет взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Со временем плата за негативное воздействие может быть трансформирована в экологический налог.

В качестве примера здесь можно привести зарубежный опыт правового регулирования. Например, в Норвегии в специальном законе от 21 декабря 1990 г. № 72 «О налоге на загрязнение CO₂ в связи с нефтяной деятельностью на континентальном шельфе» устанавливается, что налог на загрязнение CO₂ должен взиматься с сожженной нефти и природного газа, выпущенного в воздух, а также с CO₂, отделенного от нефти и выпущенного в воздух, на установках, используемых в связи добычей и транспортировкой нефти.

По законодательству США требования экологического характера могут быть включены в качестве обязательного условия в выдаваемую лицензию.

Наиболее эффективными представляются экологическая политика и экологическое законодательство Канады, где приняты и действуют экологические законы второго поколения. Как отметил исполнительный директор института природоресурсного законодательства Канады (университет г. Калгари) г-н Дж. Оуэн Сондерс в докладе на российско-канадском семинаре «Регулирование вопросов охраны окружающей среды в энергетическом секторе»: «В этих законах признается, что существуют особые экологические проблемы, которые не решаются традиционными методами контроля за отходами. Эти проблемы вызваны тем, что некоторые вещества настолько опасны даже в малых количествах, что сам подход о максимальных объемах выбросов недопустим; негативное воздействие некоторых веществ становится очевидным через много лет с развитием науки; есть некоторые вещества, которые имеют не только местное значение — порой для оценки полных масштабов ущерба нужно изучить их накопления на международном или даже глобальном уровне. Примерами таких проблем являются накопления токсичных химических веществ, трансграничный эффект кислотных осадков, увеличение некоторых «парниковых» газов, использование химических веществ, которые могут привести к истощению озонового слоя». В связи с этим г-н Дж. Оуэн Сондерс утверждает, что экологические законы должны быть не только превентивными (предупреждающими), но и предвосхищающими; из-за географического характера этих проблем требуется сотрудничество правительств на субнациональном и международном уровнях; из-за сложности этих проблем традиционные механизмы и инструменты воздействия явно неприемлемы (к примеру, небольшой штраф с нарушителей).

С учетом изложенного полагаем, что для России на современном этапе целесообразно принять специальный закон «О плате за негативное воздействие на окружающую среду»,

который должен способствовать установлению экономически обоснованных и экологически необходимых ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду, позволит эффективно использовать средства, взимаемые за негативное воздействие, будет стимулировать хозяйствующих субъектов соблюдать требования рационального природопользования.

В ходе дальнейшего реформирования экологического законодательства, с учетом международного опыта правового регулирования рассматриваемых отношений, а также законодательства о налогах и сборах, как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 284-О, не исключается возможность введения иного порядка взимания указанных платежей, в том числе в виде специального налога.

Особо важно отметить в данной сфере регулирования целесообразность сближения с международными нормами и правилами, необходимость унификации и гармонизации законодательства. В этом направлении Межпарламентской ассамблеи СНГ приняты рекомендательные законодательные акты, в частности: «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» (принят 29 декабря 1992 г.); «Об экологической экспертизе» (17 февраля 1996 г.); «Об экологическом образовании населения» (17 февраля 1996 г.); «Об экологической безопасности» (2 ноября 1997 г.); «О животном мире» (7 июня 1997 г.); «О промышленной безопасности опасных по экологии производственных объектов» (6 декабря 1997 г.); «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (6 декабря 1997 г.); «О доступе к экологической информации» (6 декабря 1997 г.); «Об охране атмосферного воздуха» (8 декабря 1998 г.); «Об особо охраняемых природных территориях» (16 октября 1999 г.); «Об экологическом страховании» (13 июня 2000 г.); «Об основах экологического предпринимательства» (13 июня 2000 г.).

Необходимы также законодательные акты в сфере рационального пользования нефтегазоносными участками недр,

например, закон «О нефтяном (попутном) газе», «Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса». Это положение целесообразно принять на региональном уровне. В предлагаемом положении необходимо отрегулировать следующие отношения:

- установить основные термины и определения, такие как хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, оценка воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, классификация объектов оценки воздействия, результаты оценки воздействия и т. д.;
- определить процедуру проведения оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса;
- установить требования к оформлению материалов по оценке воздействия на окружающую среду;
- урегулировать порядок участия в процедуре оценки воздействия на окружающую среду органов местного самоуправления, общественных организаций, а также представителей граждан, коренных малочисленных народов, проживающих на территории, где намечается или осуществляется хозяйственная деятельность субъектов нефтегазового комплекса, и др.

Специальной регламентации требуют земельные правоотношения, связанные с деятельностью по хранению и захоронению производственных отходов, в том числе отходов с повышенным содержанием природных радионуклидов. Необходимо, в частности, «Положение о порядке согласования деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, связанной с хранением и захоронением производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов», в котором определяются порядок обращения с отходами, требования к обращению с производственными отходами хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, порядок согласования с органами

местного самоуправления и коренными малочисленными народами, проживающими на соответствующих территориях.

В законодательстве отдельных государств указанная специфика землепользования учитывается в большей мере. Например, в Законе Киргизской Республики «О недрах» содержится специальный раздел, нормы которого регламентируют отношения между недропользователями и владельцами земельных прав, а в Законе Киргизской Республики «О нефти и газе» имеются специальные статьи, регулирующие отношения, связанные с возникновением сервитута в земельных и горных отводах, отношения между лицензиатом и владельцами земельных прав при осуществлении деятельности в нефтегазовой отрасли, а также регламентирующие порядок разрешения споров между лицензиатом и владельцами земельных прав.

К основным нормативным правовым актам в этой сфере следует отнести:

- Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации»;

- постановление Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении Правил охраны недр»¹;
- приказ МПР России от 15 декабря 2006 г. № 286 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса»;
- приказ Роснедр от 13 марта 2009 г. № 275 «Об утверждении временных рекомендаций по выдаче разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых»;
- приказ Роснедр от 22 декабря 2005 г. № 1332 «О территориальных комиссиях по запасам полезных ископаемых»;
- приказ МПР России от 9 июля 1997 г. № 122 «Об утверждении Положения о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса».

5. Нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере использования отходов горнодобывающего производства и связанных с ним перерабатывающих производств

Разведка и добыча полезных ископаемых — это вид недропользования, а также деятельность, включающая, помимо собственно разведки и добычи полезных ископаемых, также использование отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

Основной закон в сфере регулирования использования отходов — Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», который определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

¹ Российская газета. 2003. № 118.

В Законе определены основные понятия:

- отходы производства и потребления (далее — отходы) — остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства;
- опасные отходы — отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами;
- обращение с отходами — деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов;
- размещение отходов — хранение и захоронение отходов;
- хранение отходов — содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования;
- захоронение отходов — изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду;
- использование отходов — применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии;
- обезвреживание отходов — обработка отходов, в том числе сжигание и обеззараживание отходов на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую природную среду;

- объект размещения отходов — специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и другое);
- трансграничное перемещение отходов — перемещение отходов с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства, или в район, не находящийся под юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такое перемещение отходов затрагивает интересы не менее чем двух государств;
- лимит на размещение отходов — предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории, и другие.

Правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Отношения в области обращения с радиоактивными отходами, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Лицензирование осуществляется в соответствии с Положением о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2006 г. № 524.

Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — лицензирующий орган).

Лицензионными требованиями и условиями осуществления деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов являются:

а) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) на принадлежащие ему на праве собственности или на ином законном основании производственные помещения, объекты размещения опасных отходов, специализированные установки по обезвреживанию опасных отходов, специально оборудованные и снабженные специальными знаками транспортные средства, соответствующие установленным требованиям;

б) наличие у индивидуального предпринимателя или работников юридического лица, допущенных к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами;

в) проведение лицензиатом — юридическим лицом производственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

г) наличие у лицензиата паспортов опасных отходов, в отношении которых осуществляется деятельность по их сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению;

д) иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами в отношении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Лицензионный контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Принятие решения о предоставлении лицензии (об отказе в предоставлении лицензии), переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии (об отказе в переоформлении этого документа), продлении срока действия, приостановлении или возобновлении действия лицензии, об аннулировании лицензии, ведение реестра лицензий, предоставление дубликата или копии документа, подтверждающего наличие лицензии, а также предоставление информации, содержащейся в реестре лицензий, осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Взимание государственной пошлины за осуществление действий, связанных с лицензированием, производится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

1.2.3. Развитие горного законодательства России: исторический аспект и перспективы

Зарождение горного права мы можем отнести к началу XVII в., к эпохе Петра I. В 1719 г. были утверждены Привилегии о рудах и металлах, была провозглашена свобода горного промысла. Основным нормативным актом явился в то время «Берг-Привилегиум» Петра I, принятый 10 декабря 1719 г., впоследствии нередко дополнявшийся новыми положениями. Необходимо отметить то, что, во-первых, в условиях централизованного государства указанным актом Петр I сразу упорядочил взаимоотношения с губернской властью: «Берг-коллегиум... единым судиею быти над всеми... чтобы ни каким образом губернаторы, воеводы, ниже прочие... начальники

в рудокопные дела вступали и мешались...». Кроме того, судя по акту, в то время проповедовался принцип равного доступа к изучению и использованию недр: «Соизволяется всем, и каждому достается воля... во всех местах... искать, копать, плавить, варить... всякие металлы... також потребные земли и камня... Кто новые металлы, минералы, изобрещеть и охоту будет иметь ко устроению заводов... в Берг-коллегиум письменно объявить, и... пробу... руды прислать, и просить о позволении к устроению завода». «Получившему... жалованную грамоту, на месте, где руда изобретена будет, 250 сажень долготы, 250 сажень ширины, отведено быть иметь...». Как видно, Петр I защищал права владельцев земли, используя административные и экономические методы.

Совершенствование «Берг-Привилегиума» Петра I продолжалось и в последующие годы. В частности, императрица Анна Иоанновна в 1739 г. в своем «Манифесте о Берг-регламенте», сохраняя все льготы и правила, установленные ранее, идет еще дальше. Она снижает плату за пользование частными землями с $\frac{1}{32}$ (3,1%) доли от прибыли до 2%, разрешает органу управления недрами и горным делом (Берг-коллегии) освобождать любые промыслы от налогов на срок от трех до четырех лет. Кроме того, было поручено в случае реализации крупных проектов выделять ссуду. Следующий этап — Указ Екатерины II от 28 июня 1782 г., который установил исключительное право собственности владельца земли на недра и находящиеся в них полезные ископаемые. Экономическая целесообразность, необходимость эффективной разработки месторождений полезных ископаемых, от которых зависело развитие российской промышленности, со временем привели к отмене этого положения¹ и его замене принципом «горной свободы», определяющим право свободного доступа любого лица к разработке месторождений полезных ископаемых, что было установлено вышеназванным Указом Петра I.

¹ Перчик А. И. Библиографический очерк истории развития и преподавания горного права в России // Государство и право. 1998. № 12. С. 88–90.

В 1832 г. был издан Устав Горный, определяющий, что горные промыслы и заводы могут находиться в двух формах собственности: государственной и частной. Право собственности охватывало в том числе и землю, недра со всеми полезными ископаемыми. Собственник был уполномочен передавать другим лицам право на разработку месторождений полезных ископаемых. Участки недр и соответствующие права на их разработку были оборотоспособными. Добытые полезные ископаемые находились в собственности горнопромышленника, который за некоторыми ограничениями мог ими полностью распоряжаться. Горный устав закреплял основные принципы недропользования в России, а также устанавливал отдельные особенности для некоторых видов промыслов (нефтяных, соляных) и отдельных регионов России¹.

К началу XX в. в России сложилась развитая система горного законодательства, регулирующего горные отношения. Характеризуя российское горное право, А. Штоф отмечал следующее.

В 1806 г. был издан проект горного положения, а в 1832 г. — свод законов «Устав Горный», представлявший собой сборник нескольких уставов². Особенно явно такой его характер выразился в издании 1857 г. Здесь вслед за первой книгой, содержащей в себе «Общее учреждение управления горного», следовала вторая (ст. 302–1688), посвященная исключительно горным заводам и промыслам «области хребта Уральского», а за ней третья — о горных заводах и промыслах, «вне горной Уральской области состоящих»; книга четвертая касалась разработки золотоносных песков (ст. 2412–2567); наконец, пятая книга содержала постановления о взысканиях и наказаниях за нарушение горных законов (ст. 2569–2653). Такая система изложения горно-законодательного материала, по высказыва-

¹ Свод Учреждений и Уставов Горных. Свод законов Российской империи. Кн. 2. V–IX. М., 1910. С. 10–213.

² Штоф А. Горное право. С. 3.

нию А. Штофа, не могла долго удержаться. Вскоре появились узаконения, предназначенные для повсеместного действия: Устав 1870 г. о частной золотопромышленности, Правила 1872 г. о нефтяном промысле и др.

В 1893 г. кодификационный отдел при Государственном совете издал «Устав Горный» в значительно сокращенном виде с иной системой изложения. В издании 1893 г. эта система выглядела следующим образом: после краткого введения (ст. 1–11) следует книга первая, содержащая «Общий Горный Устав» (ст. 12–976); затем книга вторая (ст. 977–1044) о горном промысле в Области войска Донского и книга третья о заводах и горных промыслах ведомства Министерства Императорского двора, т. е. о заводах и промыслах в округах Алтайском и Керчинском и об Императорских Екатеринбургской и Петергофской гранильных фабриках. Четвертая (последняя) книга заключала в себе правила о наказаниях и взысканиях за нарушение горных постановлений (ст. 1253–1285)¹.

Необходимо отметить, что одним из основных вопросов горно-земельного права России начала XX в. был вопрос квалификации прав землевладельца в отношении недр. Вс. Удинцев подчеркивал, что долгое время законодатель не признавал необходимости квалификации прав землевладельца в отношении недр, хотя право разработки недр всегда предполагалось принадлежащим землевладельцу². В связи с этим представляется важным изложить взгляд Вс. Удинцева на юридическую природу прав на недра. Как отмечается автором, право на разработку недр впервые с известной определенностью признает император Петр Великий в Берг-Привилегии 1719 г. Затем Манифест 28 июня 1782 г. выразил в общей формуле воззрение на связь земельной собственности с правом разработки недр. Удинцев подчеркивает, что о распространении земельной собственности на недра законодатель говорит лишь для того, чтобы

¹ Штоф А. Горное право. С. 3–4.

² Удинцев Вс. Русское горно-земельное право. С. 30–31.

указать на связь права разработки недр с правом земельной собственности, без намерения квалифицировать это право как вещное. Он отрицает возможность установления права собственности на недра, так как недра не существуют как определенный предмет, который можно видеть, осязать. Поэтому Вс. Удинцев оспаривает решение Сената по делу Кожина, в соответствии с которым договор между собственником земли и контрагентом о передаче контрагенту права на разработку и добычу в свою пользу железно-рудных и других ископаемых с предоставлением права извлекать приобретаемые по договору ископаемые признан договором купли-продажи движимости¹.

Чтобы опровергнуть теорию Сената, Удинцев приводит мнение Окружного суда и Судебной палаты, по которому при передаче права на разработку руды передается не определенная вещь, а лишь право эксплуатации рудных залежей, и, следовательно, такой договор не может признаваться договором продажи движимости. Устав Горный предусматривает распоряжение собственника рудными залежами только двумя способами: он может либо сам лично эксплуатировать рудные залежи, либо отдать (а не продать) это право другому лицу².

По мнению Вс. Удинцева, хотя земные недра как источник ископаемых богатств составляют несомненное экономическое благо, но пока залегающие в недрах ископаемые не отделены от скрытых под землей пластов, они не могут фигурировать в гражданском обороте, не способны быть предметом обладания ни индивидуального, ни общественного. На недра нельзя установить никаких вещных прав ни в пользу частного лица, ни в пользу государства, а право собственности на минералы, металлы и вообще ископаемые устанавливается лишь с момента, дозволенного государством и обставленного известными условиями выделения их из недр. Соответственно, этому земельному собственнику принадлежит лишь право искать

¹ Удинцев Вс. Русское горно-земельное право. С. 34.

² Там же. С. 35.

полезные ископаемые (ст. 194 Устава Горного), и только это право он может передать другому¹. Таким образом, законодательно в России признавалось за земельным собственником не право на недра, а право разработки недр, связанное с правом собственности на землю. Моментом возникновения горно-земельных отношений являлся отвод земельного участка горнопромышленнику.

Вместе с тем российское законодательство того времени предусматривало и другие способы установления горно-земельных отношений. Одним из таких способов являлась отдача месторождения с торгов. Так, с торгов сдавались казенные нефтеносные участки, закрытые для частных заявок на нефть (ст. 777 Устава Горного)².

К способам возникновения горных правоотношений относилась и такая правовая форма, как отдача в аренду. Эта форма применялась к добыче солей, к разработке каменноугольных копей и к добыче нефти на некоторых участках заведомо нефтеносных земель.

В соответствии с российским горно-земельным правом отвод поверхности для добычи полученных полезных ископаемых предполагал также право горнопромышленника возводить строения и пользоваться растущим на отводной площади лесом.

Другая важная проблема российского горно-земельного права — это ограничение прав земельного собственника в связи с разработкой недр. Вопрос о горной свободе активно обсуждался специалистами в сфере горно-земельных отношений³.

Горная свобода определяется как доктрина горного права XVIII—XIX вв., в соответствии с которой «недра земные» изначально не могут находиться в чьей-либо исключительной

¹ Удинцев Вс. Русское горно-земельное право. С. 30—31.

² Устав Горный (т. VII Свода законов по изданию 1912 г.).

³ Кеппен А. П. О необходимости коренной реформы законодательства о правах на недра. СПб., 1894. С. 30.

собственности и являются всеобщим достоянием, вследствие чего любой член общества вправе пользоваться их полезными свойствами¹.

Высказываясь в пользу введения «горной свободы» в отношении всех категорий земель (казенных и частных), горный инженер А. П. Кеппен писал: «Более 30 лет уже столь важный для России вопрос занимает умы промышленных и государственных деятелей и, несмотря на явное существование убеждения в необходимости разрешить его в том смысле, как он был поставлен гениальным умом Петра Великого, он ожидает сильной руки, которая взялась бы провести столь важную реформу, необходимую в интересах государственных, вопреки узким частным интересам собственников земель»². В то время высказывалось также мнение о признании недр земных как особого рода имущества, достоянием всего государства³, о превращении недр в общенародное достояние⁴.

Горная свобода вводилась в интересах развития горной промышленности, правда, законодатель не распространял действия принципа горной свободы на частные земли. Данный принцип действовал в отношении так называемых казенных земель, т. е. принадлежащих государственной казне. Как отмечает Вс. Удинцев, различное трактование прав на недра казенных земель, с одной стороны, и частновладельческих — с другой, явилось результатом того компромисса, которым хотели примирить два, по-видимому, одинаково важных принципа — свободы собственника и свободы горного промысла⁵.

Характеризуя горно-земельные отношения в дореволюционной России, следует коснуться вопроса о содержании прав

¹ Перчик А. И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. М.: Квадратум, 2000. С. 64.

² Кеппен А. П. О необходимости коренной реформы законодательства о правах на недра. СПб., 1894. С. 30.

³ Там же.

⁴ Удинцев Вс. Русское горно-земельное право. С. 70.

⁵ Там же. С. 61.

горнопромышленника, горнозаводчика, а также собственника земли.

Горное законодательство определяло право горнопромышленника в отношении отводной площади как право пользования. По своей юридической природе это право представляло собой самостоятельное вещно-правовое отношение. В юридической литературе того времени прослеживается полемика по вопросу о том, является ли право горнопромышленника (посессионера), получившего от казны (государства) в промышленное пользование участок недр, самостоятельным правом собственности или лишь правом пользования. Вот как представлял эту дискуссию В.с. Удинцев. Впервые о неполном праве собственности посессионеров на казенные земли и леса заговорили в Горной и Податной комиссиях в 60-е годы XIX в. В то время вопрос о посессионном праве поставлен был решительно и прямо и уже по одному этому вызвал горячие споры. В Горной комиссии, высказывавшейся в принципе за возможное расширение прав посессионеров, так как интерес собственника служит вернейшим и наилучшим обеспечением производительного употребления имения, вопрос о природе посессионного права остался нерешенным. Комиссия признала, с одной стороны, собственность казны на посессионные земли, а с другой, как будто бы видела в посессионерах неполных собственников.

Столь же неопределенно высказалась о посессионном праве и Податная комиссия. Одни члены комиссии хотели видеть в нем право собственности, другие, напротив, утверждали, что казна никогда не отказывалась от прав собственности на отведенные заводам земли, ссылаясь в подтверждение своих слов на целый ряд статей Свода законов. Комиссия пришла к заключению, что владельцы посессионных заводов имеют на них право собственности, но собственности неполной. Два крайних направления, господствовавших в комиссии — защита казенного интереса и энергичное представительство интересов заводчиков, — были причиной такой нерешительности в определении прав посессионеров.

Отвечая на поставленный вопрос, Удинцев отмечает¹, что смысл ст. 420 и 332 части I тома X, предполагающих исключительность, независимость, вечность всех трех элементов, которыми пытается исчерпать закон все содержание права собственности, ни в одном пункте не совпадает с посессионным правом. В этом должна была убедить история института, но здесь можно еще раз напомнить, что посессионное право не охватывает всего, что произведено на поверхности Земли и заключается в недрах. Посессионное право нельзя считать и неполным правом собственности, так как отделение одного элемента (права распоряжения) не может освободить остальные два от необходимых для них качеств исключительности, независимости, вечности. Удинцев ссылается на решение Кассационного департамента Сената от 1899 г. (№ 56) о том, что посессионным владельцам, или держателям, или заводчикам, как называет их закон, принадлежит особое, основанное на договорном соглашении с казною право пользования, эксплуатации, обусловленное непрерывным и постоянным действием завода. При всей обширности прав пользования посессионных владельцев казна, наделив их землями и лесами, сохраняет в силу ст. 515 части I тома X право собственности и осуществляет его в определенных законом случаях². Права земельного собственника в отношении отводных площадей заключались в первую очередь во взимании платы за пользование. Так, например, в соответствии со ст. 765 Устава Горного за пользование на казенных землях, отведенных под разработку нефти, участками промышленники обязаны были вносить в доход Государственного казначейства поземельную с каждой десятины плату в размере, устанавливаемом на 12 лет вперед министром торговли и промышленности. Особые правила определения платы были установлены на случай сдачи казенных нефтеносных земель в разработку по договорам. Согласно ст. 781 Устава Горного предметом торга назначалась

¹ Удинцев В.с. Русское горно-земельное право. С. 225.

² Там же. С. 235–236.

условная цена нефти, причем на промышленника возлагалась обязанность уплачивать в казну разницу между стоимостью обязательного для добычи количества нефти по рыночной цене и стоимостью ее по условной цене. Рыночная цена нефти по ст. 782 устанавливалась ежемесячно особо учреждаемыми комитетами в составе представителей от министерств торговли и промышленности и финансов, Главного управления землеустройства и земледелия и государственного контроля, а также от местного биржевого комитета и нефтепромышленников; число представителей от биржевого комитета и от нефтепромышленников и порядок действия учреждаемых комитетов, а равно размер сбора с нефтепромышленников на содержание комитетов определялись инструкцией, издаваемой министром торговли и промышленности по соглашению с министром финансов, государственным контролером и, в подлежащих случаях, с наместником Его Императорского Величества на Кавказе. Вместо оплаты всей годовой обязательной добычи или ее части на промышленника могло возлагаться обязательство поставлять в казну нефть натурой в указанном торговыми условиями количестве. Поставленная промышленником нефть должна была оплачиваться казной по условной цене. Существовали специальные Временные правила от 4 августа 1909 г. о порядке сдачи и приемки казенной долевой нефти¹.

В Уставе Горном² нормы специальной главы 5 «О частном нефтяном промысле» (ст. 733—867) регламентировали хозяйственные отношения в сфере поиска и добычи нефти и газа. Глава 5 структурно состояла из девяти отделений. В первом отделении (ст. 733—745) содержались общие положения о поисках и добыче нефти на землях, имеющих разный статус. Так, поиски и добыча нефти на землях, составляющих полную собственность частных лиц или обществ, осуществлялись

¹ Устав Горный (т. VII Свода законов по изданию 1912 г.). Ст. 781, 782.

² Устав Горный (т. VII Свода законов по изданию 1912 г.) с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем в 2-х томах. Петроград, 1914.

владельцем или посторонним лицом на добровольных с владельцем условиях. На землях, отведенных казной в постоянное пользование государственным крестьянам и иным поселянам, не предоставленных им в собственность, поиск и добыча нефти осуществлялись с применением правил о вознаграждении крестьян за отходящие от них земли.

В случае изъятия в распоряжение казны из пользования государственных поселян земель Апшеронского полуострова, признанных министром торговли и промышленности годными под добычу нефти, производилась компенсация за землю в соответствии со специальными правилами¹. Например, за земли, используемые в сельскохозяйственных целях, вознаграждение определялось исходя из пяти процентов годовых двойного чистого дохода, приносимого ими. Предусматривалось также вознаграждение арендаторам изымаемых земель в размере действительных убытков.

Во втором отделении главы 5 регулировались отношения поиска и разведки нефтяных источников на казенных землях (ст. 746—755). В частности, был определен порядок подачи просьбы о выдаче дозволяющего свидетельства на разведку, зафиксирован также размер платы в казну за право разведок.

В третьем отделении был установлен порядок отводов для добычи нефти на казенных землях (ст. 756—774): просьба об отводе должна была заявляться соответствующему Горному управлению не позднее срока, на который выдано дозволяющее на разведку свидетельство; размер и направление отвода предоставлялись усмотрению промышленника с тем, чтобы: 1) площадь отвода не превышала десяти десятин и была не менее одной десятины; 2) отвод по возможности имел форму прямоугольника, а также с соблюдением иных установленных рамок.

Наиболее объемным было четвертое отделение «О сдаче в разработку казенных нефтеносных земель, закрытых для

¹ Устав Горный (т. VII Свода законов по изданию 1912 г.).

частных заявок на нефть» (ст. 775—816), состоявшее из двух частей: 1) правила о сдаче казенных нефтеносных земель в разработку по договорам; 2) правила для отдачи без торгов, под разведку и добычу нефти и естественного углеводородного газа, казенных нефтеносных земель, закрытых для частных заявок на нефть.

Список закрытых казенных земель составлялся министром торговли и промышленности и представлялся Правительствующему Сенату для опубликования. Такие земли сдавались частным лицам в арендное содержание под добычу нефти, с торгов или по соревнованию, на срок по усмотрению министра торговли и промышленности, но не свыше 30 лет. Для каждого сдаваемого в аренду участка назначались торговые кондиции, утверждаемые министром торговли и промышленности, по предварительному рассмотрению проекта в соединенном присутствии Совета министра торговли и промышленности и Горного совета. Предметом торга назначалась условная цена нефти. Торги на отдачу участков в арендное содержание под добычу нефти производились в особых присутствиях в составе членов от министерств торговли и промышленности и финансов и государственного контроля с соблюдением следующих правил:

1) вызов к торгам должен был производиться не позднее чем за три месяца до торгов;

2) желающие участвовать в торгах были обязаны представить особый залог, размер которого определялся торговыми кондициями;

3) участок предоставлялся тому, кто предложит низшую условную цену, если таковая будет при этом не свыше секретной условной цены.

В течение месяца со дня объявления об утверждении торга участник торга был обязан явиться к заключению договора и пополнить представленный к торгу особый залог. Плата за участок исчислялась ежемесячно по учету добытой нефти. Порядок и основания учета нефти, отпускаемой с участка, определялись министром торговли и промышленности по

соглашению с государственным контролером. При этом действовали: 1) Временные правила от 21 января 1895 г. о порядке и условиях учета нефти, отпускаемой с промыслов; 2) Правила от 15 февраля 1896 г. счетоводства и отчетности по сбору арендной попутной платы за нефть, отпускаемую с промыслов; 3) Порядок и основания учета нефти для участков, сдаваемых в разработку согласно ст. 775—798.

Во второй части четвертого отделения содержались специальные правила для отдачи без торгов казенных нефтеносных земель. Под разведку и добычу нефти и углеводородного газа назначение таких местностей производилось министром торговли и промышленности по соглашению с министром финансов, государственным контролером и главноуправляющим землеустройством и земледелием, а в подлежащих случаях и с заместителем Его Императорского Величества на Кавказе. Объявление о сдаче участков публиковалось для всеобщего сведения два раза в год. Лицо, пожелавшее получить разведочный участок, должно было подать в Горный департамент заявление в запечатанном конверте, а в обеспечение обязательств по производству работ — обязано внести залог в пять тысяч рублей. Если к назначенному сроку подавалось несколько заявлений, то право на разведочный участок предоставлялось тому, кто изъявил согласие на получение отвода низшего размера. В случае равенства предложений между соискателями бросался жребий. Лицо, получившее участок, обязано было в течение месячного срока со дня получения уведомления о предоставлении участка внести дополнительный залог в десять тысяч рублей и заключить с казной договор. Неисполнение обязательств влекло за собой лишение права на участок и потерю залогов.

В последующих отделениях устанавливались специальные правила «Об условиях разработки нефтяных источников на землях казенных и частных» (ст. 817—830); «О трубопроводах и электрических подземных проводах, устраиваемых для нужд нефтяной промышленности» (ст. 831—839); «Правила о нефтяных промыслах на землях Кубанского и Терского

казачьих войск» (ст. 840–852); «Правила о нефтяном промысле на землях Уральского казачьего войска» (ст. 853); «Главные основания устройства в пределах прилегающей к Биби-Эйбатской нефтяной площади полосы Каспийского моря искусственного материка и обращения сего последнего под добычу нефти» (ст. 854–867).

Для российской горной промышленности XIX век был периодом не только коренных технических и организационных преобразований¹, как отмечается в обзорной литературе, но и характеризовался, на наш взгляд, наличием добротного правового обеспечения, отличающегося сочетанием публично-правовых и частноправовых начал регулирования.

Приведенный небольшой обзор горно-земельного права Российской империи на рубеже XIX–XX вв. позволяет сделать некоторые выводы:

1. Горно-земельные отношения в дореволюционной России были достаточно хорошо урегулированы: существовал объемный кодифицированный акт — Устав Горный, в дополнение к нему были приняты различные циркуляры, инструкции, разъяснения.

2. Сложилась основательная правоприменительная практика в сфере горно-земельных отношений, дающая хорошую подпитку законотворческой деятельности. Об этом свидетельствуют многочисленные решения Правительствующего Сената по горно-земельным правоотношениям, горного департамента, кассационного департамента Сената, судебных палат, которыми избилуют рассмотренные труды Удинцева, Штофа и других авторов.

3. Российское горное законодательство заметно выделялось как по объему, так и по содержанию в ряду горных законов горно-промышленных государств Западной Европы, о чем можно судить исходя из сравнительных трудов А. Штофа.

4. Отдельные теоретические положения горно-земельного права Российской империи (например, о содержании прав

¹ Трошин А. На пути к большой нефти // Нефть России. 2000. № 2.

и обязанностей участников горных правоотношений), а также некоторые правила Устава Горного (в частности, нормы, регулирующие отношения в нефтяной промышленности) остаются актуальными до настоящего времени и могут быть положены в основу как теоретических, так и практических разработок.

5. Что касается соотношения публично-правового и частноправового регулирования, то, как отмечал А. И. Перчик, уже в тот период государство брало на себя право регулирования отношений собственности на недра и природные ресурсы в общенациональных интересах¹. Управление общественными отношениями в сфере изучения и использования недр и природных ресурсов осуществлялось Министерством государственных имуществ и Министерством торговли и промышленности.

6. Общественные отношения в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа регламентировались специальными нормами, входившими в систему горно-земельного права России.

После революции 1917 г. в Декрете «О земле» от 26 октября 1917 г. было установлено, что все недра земли, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства².

7 июня 1923 г. вторая сессия ВЦИК приняла внесенный Президиумом ВСНХ проект «Положения о недрах земли и их разработке», действие которого постановлением ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. распространено на территории всех союзных республик.

В «Горном журнале» № 7 за 1923 г. Юр. Ч. отмечал следующее по поводу значения этого Положения:

«Издание этого закона безусловно является актом исторического значения. Им открывается новый период в горном законодательстве Советской Республики. Им отменяется

¹ Перчик А. И. Указ. соч. С. 26.

² Собрание Узаконений РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

исключительное право государства на «эксплуатацию недр и распределение добычи полезных ископаемых», установленное ст. 3 Декрета 1920 г. Новым Положением вводится диаметрально противоположный принцип: производство горно-промышленных работ, поисков, разведок, добычи и переработки полезных ископаемых предоставляется всем гражданам и юридическим лицам СССР.

Отныне каждый полноправный гражданин Республики вправе свободно заниматься горным промыслом, при соблюдении, конечно, определенных условий, устанавливаемых государственной властью.

Открывая широкую дорогу для выявления частной инициативы, новое Положение в основу горно-промышленных работ вкладывает принцип горной свободы, т. е. свободы поисков и разведок на всей территории СССР, с предоставлением преимущественного права на отвод месторождения первому его открывателю... Идея горной свободы выросла из необходимости всеми мерами содействовать открытию новых, еще неизвестных нам месторождений, ибо с каждым новым открытием Республика приобретает новую, неизвестную ей ранее ценность...».

О значении горной свободы среди специалистов того времени развернулась дискуссия. Одни считали, что «надо шире ставить геологию и государственную нефтепромышленность. Если нефть нужна и если мы хотим увеличить добычу, нужно идти этими путями, а не по пути заявок. Геология и работа государственных нефтетрестов должны дать ту нефть, которая нужна стране. Если признается необходимым еще поднимать нефтепромышленность, то было бы странно делать это через столбопромышленность. Это надо делать в первую очередь путем геологии и работы государственных нефтетрестов и во вторую очередь — путем сдачи определенных земель серьезным предпринимателям на определенных условиях»¹.

¹ Стрижов И. Декрет о недрах и право заявок в нефтяном деле // Нефтяное и сланцевое хозяйство. 1924. № 2. С. 238.

Другие полагали, что:

«1) отвергать для нефти проводимый «Положением о недрах» принцип горной свободы достаточных оснований нет;

2) так как принцип горной свободы, проведенный Горным Уставом, в применении к нефти действительно давал на практике во многих случаях нежелательные результаты, то ныне при разработке инструкции к «Положению о недрах» надлежит, в целях возможно полного устранения наблюдавшихся нежелательных явлений, обратить внимание на разработку статей о порядке выдачи дозвоительных свидетельств, об объеме и сроке разведочных работ для получения права на отвод и о сохранении определенного отношения между размерами разведочной площади и производимым отводом»¹.

Надо отметить, что нормы Горного положения содержали основные термины и понятия горного права. Так, в Горном положении 1927 г. впервые в советском праве были даны определения полезных ископаемых, месторождений полезных ископаемых, дана классификация месторождений. Послереволюционное законодательство характеризовалось тем, что государство признало принцип горной свободы. В правовой литературе отмечалось, что «горная свобода — это тяжелая, но необходимая уступка времени, свойственная определенной стадии развития горного промысла»². В. А. Удинцев по вопросу о горной свободе в послереволюционном законодательстве подчеркивал следующее: «Во всех случаях право государства, установленное в публичных интересах, является абсолютным — по действующему закону — как право собственника, обнимающее собой право освоения залегающих под землей полезных ископаемых... Что касается предостав-

¹ Халяев Н. В. Декрет о недрах и нефтяная промышленность // Нефтяное и сланцевое хозяйство. 1924. № 4. С. 581.

² Юр. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13 июля 1923 г. // Горный журнал. 1925. № 1. С. 37.

ления общераспространенных ископаемых землевладельцу или землепользователю, то его надлежит рассматривать как вещное расширение прав лица, обладающего поверхностью, предоставлением ему вещного права освоения этих ископаемых в интересах своего хозяйства, и является частноправовой категорией»¹.

Первым законодательным актом в России в области регулирования отношений недропользования является Горный закон РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК и СНК СССР от 15 октября 1928 г.² В соответствии с действовавшей Конституцией СССР в Горном законе было определено, что недра земли в пределах России являются государственной собственностью и не могут быть предметом частной собственности. Специальные законы о нефти и газе не принимались.

В 1975 г. приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, утвержденные Верховным Советом СССР 9 июля 1975 г. Во вводной части Основ законодательства объявлено, что основу в области использования и охраны недр составляет государственная собственность на недра.

В 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О недрах», который претерпел существенные изменения и дополнения. В настоящее время разработаны несколько проектов нового закона «О недрах». Однако дискуссии о целесообразности принятия нового закона не завершены. Принятие нового закона возможно после того, как будет выработана единая концепция.

На современном этапе необходима дальнейшая разработка пакета федеральных нормативных актов в области недропользования. На этом фоне прогрессивной выглядит

¹ Удинцев В. А. Пределы горной свободы (Отдельный оттиск из журнала «Известия Азербайджана» Политехнического института. Вып. III. 1927 г.) Баку, 1927. С. 154.

² Собрание Узаконений РСФСР. 1928. № 133. Ст. 871.

идея кодификации всего законодательства в области недропользования и разработка кодифицированного акта — Горного кодекса Российской Федерации. По мнению Б. Д. Клюкина, «выработка концепции требует определения рамок горного права, которые практически сужены до отношений собственно недропользования... Эти границы должны быть шире и включать широкий спектр отношений собственности на недра и добытые полезные ископаемые, регулирование статуса горных предприятий и правового режима их деятельности, вопросы правопреемства...»¹. Б. Д. Клюкин предлагает структуру будущего федерального горного законодательства, состоящую из двух частей: общей и специальной. В общую часть он включил 19 федеральных законов и около 17 подзаконных актов, в специальную — 12 федеральных законов и четыре подзаконных акта. В. С. Суренков и А. Н. Курский считают целесообразным, чтобы горное законодательство интегрировало существующее законодательство о недрах, развивая и дополняя его. По их мнению, «реформа горных отношений, накопленная нормативно-правовая база позволяют начать подготовку Горного кодекса»².

Представляется, что Горный кодекс России должен состоять из двух частей: общей и особенной. В общей части должны излагаться нормы горного права, общие для всех видов пользования недрами. Особенная часть должна состоять из тех разделов, в которых будут изложены нормы горного права, регулирующие хозяйственную деятельность по разработке месторождений отдельных видов полезных ископаемых.

Целесообразность разработки и принятия Горного кодекса подтверждается теми практическими проблемами, существующими в сфере недропользования, которые требуют правового разрешения путем соответствующего регулирования.

¹ Клюкин Б. Д. Основные положения концепции развития горного законодательства Российской Федерации. В сб.: Материалы совещания по разработке базовой концепции горного законодательства. Красноярск, 1996.

² Суренков В. С., Курский А. Н. Правовые проблемы горного законодательства России // Минеральные ресурсы России. 1995. № 6. С. 16.

Рассмотрим некоторые проблемы правового регулирования нефтегазодобычи. Пользование недрами в целях добычи нефти и газа предполагает осуществление различных видов работ: проведение геолого-разведочных работ на нефть и газ, связанных с изучением нефтегазоносности, поисками, оценкой, разведкой и разработкой месторождений (залежей) нефти и газа; добыча сырой нефти и природного газа. В процессе осуществления этих работ недропользователями выполняется бурение скважин, а также ведется строительство буровых вышек и осуществляется эксплуатация скважин.

В соответствии со ст. 23 Закона Российской Федерации «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами.

Проектная документация, в том числе на строительство различных скважин, подлежит государственной экспертизе. В связи с изменениями в регламентации процедур прохождения государственной экспертизы в сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса возникают определенные вопросы. В частности, в соответствии со ст. 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации нефтегазовые скважины как объекты, на которых ведутся горные работы, отнесены к особо опасным и технически сложным объектам, и в связи с этим проектная документация на скважины подлежит государственной экспертизе в ФГУ «Главгосэкспертиза России» согласно ст. 49 Градостроительного кодекса как проектная документация объектов капитального строительства.

На наш взгляд, нецелесообразно относить проектную документацию на бурение скважин к проектной документации объектов капитального строительства и соответственно распространять на них нормы Градостроительного кодекса. В сфере деятельности субъектов нефтегазового комплекса бурение скважин представляет сложный, достаточно спе-

цифический процесс, связанный непосредственно с недропользованием.

Проектирование и заложение скважин, проведение в них исследований, сбор, обработка и хранение материалов бурения и исследований, составление отчетов по скважинам всех категорий осуществляются в соответствии со специальными положениями, инструкциями, правилами, методическими указаниями и другими документами, т. е. правовой режим скважин определяется специальными нормативными правовыми актами, регламентирующими хозяйственную деятельность в сфере недропользования. Процесс бурения скважин непосредственно связан с проведением специфических работ в сфере пользования недрами.

Все скважины, бурящиеся при геолого-разведочных работах и разработке нефтяных и газовых месторождений или залежей независимо от источников финансирования подразделяются на следующие категории: опорные, параметрические, структурные, поисково-оценочные, разведочные, эксплуатационные, специальные.

Опорные скважины бурят для изучения геологического строения крупных геоструктурных элементов земной коры, определения общих закономерностей распространения комплексов отложений, благоприятных для нефтегазонакопления, с целью выбора наиболее перспективных направлений геолого-разведочных работ на нефть и газ.

Параметрические скважины бурят для изучения геологического строения, геолого-геофизических характеристик разреза и оценки перспектив нефтегазоносности возможных зон нефтегазонакопления, выявления наиболее перспективных районов для поисковых работ.

Структурные скважины бурят в ряде районов для выявления и подготовки к поисковому бурению перспективных площадей.

При бурении структурных скважин проводят:

- отбор и исследование керна в объемах, обеспечивающих построение разреза и определение его характеристик;

- геолого-технологические, геохимические и промыслово-геофизические исследования;
- опробование и испытание объектов в открытом стволе и в колонне (при наличии в разрезе нефтегазоперспективных горизонтов).

Поисково-оценочные скважины бурят на площадях, подготовленных к поисковым работам, с целью открытия новых месторождений нефти и газа или новых залежей на ранее открытых месторождениях и оценки их промышленной значимости.

В поисково-оценочных скважинах производятся исследования с целью получения информации о геологическом строении и оценки нефтегазоносности вскрытого разреза отложений.

Бурение скважин связано с определенными видами хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса. Эксплуатационные скважины бурят для разработки и эксплуатации залежей нефти и газа. В эту категорию входят опережающие эксплуатационные, эксплуатационные, нагнетательные и наблюдательные (контрольные, пьезометрические) скважины.

При бурении эксплуатационных скважин осуществляют необходимый отбор керна по продуктивным пластам и комплекс геолого-технологических и геофизических исследований, устанавливаемый в проектах бурения с учетом конкретных задач той или иной группы скважин и степени геологической изученности месторождения.

Специальные скважины бурят для:

- проведения специальных исследований;
- сброса промысловых вод;
- ликвидации открытых фонтанов нефти и газа;
- подготовки подземных хранилищ углеводородов и закачки в них газа и жидких углеводородов (номенклатуру скважин определяют в соответствии с действующими нормативными документами);
- строительства установок для захоронения промышленных стоков (нагнетательные, контрольные, наблюдательные);
- разведки и добычи технических вод.

Бурение скважин связано с определенными видами хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса, осуществляемыми при недропользовании. Поскольку недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью, то предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, в которой определяются основные условия пользования недрами.

В соответствии с приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций» совокупность взаимосвязанных, применяемых в определенной последовательности работ по изучению недр, обеспечивающих подготовку разведанных запасов нефти, газового конденсата и природного газа для промышленного освоения, именуется «геолого-разведочный процесс». Геолого-разведочные работы на нефть и газ в зависимости от стоящих перед ними задач, состояния изученности нефтегазоносности недр подразделяются на этапы (с выделением в них стадий):

- региональный;
- поисково-оценочный;
- разведочный.

На региональном этапе проводится изучение основных закономерностей геологического строения слабо исследованных осадочных бассейнов и их участков и отдельных литолого-стратиграфических комплексов, оценка перспектив их нефтегазоносности и определение первоочередных районов и литолого-стратиграфических комплексов для постановки поисковых работ на нефть и газ на конкретных объемах. В соответствии с задачами региональный этап разделяют на две стадии: прогноза нефтегазоносности и оценки зон нефтегазоаккумуляции.

Поисково-оценочные работы проводятся в целях обнаружения новых месторождений нефти и газа или новых залежей

на ранее открытых месторождениях и оценки их запасов по сумме категорий С1 и С2. Поисково-оценочный этап разделяется на стадии: выявления объектов поискового бурения, подготовки объектов к поисковому бурению, поиска и оценки месторождений (залежей).

На разведочном этапе осуществляется изучение характеристик месторождений (залежей), обеспечивающих составление технологической схемы разработки (проекта опытно-промышленной эксплуатации) месторождения (залежи) нефти или проекта опытно-промышленной эксплуатации месторождения (залежи) газа, а также уточнение промысловых характеристик эксплуатационных объектов в процессе разработки.

В целях уяснения вопроса о том, можно ли отнести перечисленные выше виды деятельности, в процессе осуществления которых бурятся скважины на нефть и газ, к градостроительной деятельности, определим отношения, регулируемые градостроительным законодательством. В соответствии со ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательством о градостроительной деятельности регулируются отношения по:

- территориальному планированию, т. е. отношения, связанные с планированием развития территорий, в том числе для установления функциональных и иных зон;
- градостроительному зонированию, т. е. отношения, связанные с зонированием территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов;
- архитектурно-строительному проектированию, т. е. отношения, связанные с подготовкой проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику земельного участка, а также в случаях проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие харак-

- теристики надежности и безопасности таких объектов;
- планировке территорий, т. е. отношения, связанные с подготовкой документации по планировке территории в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов;
- строительству объектов капитального строительства, т. е. отношения, связанные с созданием зданий, строений, сооружений, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек;
- реконструкции объектов капитального строительства, т. е. отношения, связанные с изменением параметров объектов капитального строительства, их частей, показателей и качества инженерно-технического обеспечения.

Перечисленные выше отношения именуются градостроительными отношениями.

Геолого-разведочные и иные работы, при осуществлении которых проводится бурение «нефтяных и газовых скважин», не могут быть отнесены к сфере капитального строительства. Очевидно, что бурение скважин, проводимое при осуществлении этих работ, не может регулироваться законодательством о градостроительной деятельности.

Давая техническую характеристику скважин, необходимо отметить, что строительство скважин в нефтегазовом комплексе является специфическим: здесь наряду с общими принципами ведения строительства и его финансирования действуют специфические правила, обусловленные особенностями производственного процесса бурения скважин. Бурение определяется как процесс создания горной выработки преимущественно круглого сечения путем разрушения горных пород главным образом буровым инструментом с удалением продуктов разрушения. Бурение разведочное — бурение

скважин с целью поисков и разведки месторождений полезных ископаемых или инженерно-геологических и гидрогеологических изысканий. Бурение сверхглубокое — процесс сооружения скважин в земной коре на глубины, близкие к предельным для современной науки и практики. Предназначено для поиска и разведки глубокозалегающих месторождений полезных ископаемых, изучения геолого-физических параметров земных недр, закономерностей образования и размещения минерального сырья, изучения состояния земной коры в научных целях¹.

Специфической особенностью нефтегазодобывающей промышленности является отнесение к активной части производственных фондов стоимости скважин, классифицируемых как сооружения. В структуре основных фондов нефтяных предприятий сооружения (скважины) занимают более 60%.

Исходя из краткого описания нефтяных скважин и кустовых площадок, можно отнести их к объектам, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба назначению. Во-первых, указанные объекты являются сооружениями и связаны с конкретным местом на земной поверхности. Во-вторых, схема расположения скважин на месторождениях определяется строго в соответствии с проектами их разработки. В-третьих, скважины представляют собой технические сооружения, которые невозможно переместить без изменения индивидуальных параметров.

Таким образом, следует отметить основные признаки рассматриваемых объектов:

1. Скважины относятся к сооружениям, прочно связанным с землей.

2. Бурение скважин осуществляется с соблюдением специальных правил, связанных с недропользованием и ведением геолого-разведочных работ.

¹ Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А. И. Кривцов, Б. И. Беневольский, В. М. Минаков, И. В. Морозов / Под ред. Б. Ф. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 14–15.

3. Перемещение пробуренных скважин невозможно без несоразмерного ущерба их назначению.

Из характеристики скважин как горно-технических сооружений бесспорно вытекает, что нефтяные скважины относятся к недвижимому имуществу.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что действующее законодательство пока не учитывает специфику скважин как объектов специфического вида недвижимости. Специфика этих сооружений видится в следующем:

1. Скважины возводятся в процессе использования участков недр, предоставленных недропользователям для соответствующих целей на определенный срок, установленный в лицензии.

2. Строительство указанных сооружений осуществляется по специальным горно-техническим нормам и правилам (в отличие от общепринятых в строительстве СНиПов).

3. Располагаются на земельных участках, имеющих специальный правовой режим, предоставление которых осуществляется после оформления горного отвода.

С учетом этой специфики должно быть разработано специальное положение о регистрации прав на недвижимое имущество, создаваемое в процессе использования участков недр, и сделок с ним либо отдельное положение о государственной регистрации нефтяных (газовых) скважин и сделок с ними. Возможно также включение в правовой оборот нового понятия — «горное имущество», и, соответственно, может быть разработано положение о порядке регистрации прав на горное недвижимое имущество и сделок с ним.

Такое понятие, как «горное имущество», появилось в проекте структуры Горного кодекса Российской Федерации¹. Авторами проекта горное имущество определяется следующим образом: «Имущество, созданное или приобретенное пользователем недр и непосредственно обеспечивающее

¹ См.: Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов России». 1998. № 4-5, № 6-9.

процесс недропользования, является горным имуществом. Горное имущество может быть связанным и несвязанным. Связанное горное имущество состоит из недвижимого имущества и части движимого, которое не может быть отделено от недр без нанесения несоразмерного ущерба (горные выработки, буровые скважины, элементы их крепления и обсадки, система водоотлива и приустьевое наземное оборудование горных выработок, стволы, подъездные пути, маркшейдерские знаки и другое имущество). Перечень связанного горного имущества определяется по каждому объекту недропользования в зависимости от горно-геологических свойств недр, вида полезного ископаемого, технологии ведения добычных работ».

В данном проекте Горного кодекса появляется также специальный вид сделок — передача связанного горного имущества недропользователем в связи с прекращением предоставленного ему права пользования недрами.

Это представляется обоснованным. Полагаем, что скважины должны быть отнесены к горному имуществу. В предлагаемом к разработке Положении о регистрации прав на горное имущество и сделок с ним также должна учитываться специфика сделок с горным имуществом. В частности, как указывается в проекте, с прекращением действия права пользования недрами недропользователь теряет право на связанное горное имущество. При передаче связанного горного имущества недропользователь имеет право на справедливую компенсацию затрат. При установлении размера компенсации учитываются затраты, понесенные пользователем недр на создание и приобретение горного имущества, срок пользования им, его техническое состояние на момент отчуждения, наличие и качество технической документации по отчуждаемому горному имуществу, другие факторы.

Скважины и площадки, являющиеся сооружениями, как отдельные виды недвижимого имущества при приватизации предприятий нефтедобывающей и газовой промышлен-

ности учитывались в составе приватизированного имущества в акте стоимости зданий и сооружений (приложение 1 к Плану приватизации предприятия). При этом скважины глубокого бурения оставались в государственной собственности.

Представляется, что идентификация, «опознавание» скважин на сегодняшний день возможны в основном по технической документации, хранящейся на предприятии (технический паспорт скважины, отчеты по строительству, соответствующие условиям лицензии об обязательствах недропользователя по бурению скважин на этапах поиска, разведки и добычи сырья согласно схеме размещения скважин, их конструкции, определенным оборудованию и технологии бурения, объему затрат на строительство). В связи с этим представляется необходимым ведение кадастрового и технического учета нефтяных скважин, принимая во внимание деление скважин на различные виды.

Согласно п. 3 ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и п. 6 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в случае, если в установленном порядке объекту недвижимого имущества не присвоен кадастровый номер, идентификация объекта недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество осуществляется по *условному номеру*, который присваивается ему органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, на основании нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в области юстиции.

В соответствии с требованиями Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447, недвижимое федеральное имущество подлежит учету.

Существует также Положение о порядке реализации и использования скважин глубокого бурения на нефть и газ, пробуренных за счет средств государственного бюджета,

числящихся на балансе государственных геологических предприятий, зарегистрированное в Минюсте России 25 сентября 1995 г., рег. № 953. Во исполнение выше-названного Положения была сформирована Центральная комиссия по решению вопросов, связанных с приемом-сдачей скважин, создание которой предусмотрено п. 1 распоряжения Госкомимущества России от 14 декабря 1995 г. № 1817-р.

Для сравнения приведем опыт правового регулирования рассматриваемых отношений в других государствах. Например, в Норвегии принято Постановление о мерах безопасности при разведке и разведочном бурении на залежи углеводородов на Шпицбергене, которое введено Королевским указом от 25 марта 1988 г. в силу ст. 4 Закона от 17 июля 1925 г. № 11 о Шпицбергене. Постановление применяется к вопросам безопасности в связи с разведкой, разведочным бурением на залежи углеводородов или в связи с другой разведочной деятельностью, ведущейся в соответствии с Законом о полезных ископаемых Шпицбергена в тех районах, где залежи углеводородов могут находиться на территории Шпицбергена и на его шельфе в пределах территориальных вод. В ст. 19 «Разведка залежей углеводородов» установлено, что обладатели лицензии могут без специальных разрешений в соответствии с Постановлением проводить следующие операции:

1. Магнитные исследования.
2. Гравиметрические исследования.
3. Сейсмические исследования.
4. Измерения теплопроводности.
5. Радиометрические измерения.
6. Геохимические исследования.
7. Общие геологические исследования.

Отчет, касающийся подобных исследований, должен быть представлен через губернатора в Норвежский директорат нефти не позднее шести недель до начала исследований. При этом должен вестись ежедневный буровой

журнал проведенных исследований. В случае сейсмических исследований буровой журнал должен содержать информацию о величине взрывных зарядов, числе взрывов и точном местонахождении пунктов взрывов. Буровой журнал должен содержать информацию обо всех полностью или частично не взорвавшихся зарядах. Журнал должен также содержать информацию о воздействии исследования на флору и фауну района. Норвежский директорат нефти и губернатор могут потребовать представления бурового журнала. В самые сжатые сроки, но не позднее шести месяцев до планируемого начала бурения и обслуживания скважин, обладатель лицензии должен представить Норвежскому директорату нефти через губернатора следующую документацию (документы должны представляться в двух экземплярах):

1. Общее описание проекта.
2. Организационный план, устанавливающий степень ответственности управляющих всем проектом.
3. Описание и оценка местоположения буровой установки (ст. 27).
4. План чрезвычайных мер (ст. 67).
5. План транспортной системы.
6. План и описание телекоммуникационных установок (гл. V).
7. План транспортировки, хранения и использования приборов ионизирующей радиации (гл. VI).
8. План противопожарной безопасности (гл. VII).
9. Описание буровой установки и ее основных систем и оборудования с необходимыми чертежами и спецификациями (ст. 25).
10. План оповещения Норвежского директората нефти по вопросам, относящимся одновременно к геологии и буровым операциям. Представляются также чертежи, связанные с предстоящим бурением. Норвежский директорат нефти должен издать письменное одобрение буровой установки с необходимым оборудованием.

Пример Норвегии свидетельствует о том, что бурение скважин не отнесено к строительной деятельности, контроль и надзор осуществляются Норвежским директором нефти.

На наш взгляд, требуется совершенствование российского законодательства в сфере регулирования рассматриваемых отношений по следующим направлениям: необходимо дополнить Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» специальной нормой «Государственная регистрация прав предприятия на недвижимое имущество и сделок с ним», в которой следует прописать правила такой регистрации: должен содержаться примерный перечень недвижимого имущества (в этом перечне должны быть указаны сооружения, к числу которых нами отнесены нефтяные скважины и кустовые площадки); должен быть определен орган, осуществляющий регистрацию; указано место регистрации; установлен порядок регистрации.

В целом необходим, конечно, Горный кодекс, в рамках которого должен быть определен правовой режим горного имущества, к которому следует отнести и скважины, бурящиеся при геолого-разведочных работах и разработке нефтяных и газовых месторождений.

Контрольные вопросы

1. Формирование и развитие горного права России.
2. Понятие и предмет горного права.
3. Методы горного права.
4. Понятие и виды источников горного права.
5. Федеральное законодательство о недрах.
6. Структура и основные положения Закона Российской Федерации «О недрах».
7. Структура и содержание горного законодательства.
8. Законодательство о промышленной и экологической безопасности.

9. Законодательство субъектов Российской Федерации.
10. Локальные нормативные правовые акты.
11. Договорное регулирование.
12. Значение актов судебной власти.

Контрольные тестовые задания

1. Выберите правильное определение отрасли права:

а) это совокупность правовых норм, которая образует самостоятельную, обособленную часть системы права, регулиющую однородную сферу общественных отношений своим особым методом;

б) это обусловленная спецификой человеческой деятельности определенная сфера общественных отношений;

в) это совокупность приемов, способов, средств воздействия права на определенную сферу общественных отношений.

2. Выберите правильное определение горного права как отрасли права:

а) это отрасль законодательства;

б) это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере горно-промышленной и связанной с ней деятельности;

в) это совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере недропользования и государственного управления в области использования и охраны недр.

3. Выберите определение метода правового регулирования:

а) это совокупность приемов, способов, средств воздействия права на определенную сферу общественных отношений;

б) специфические для отрасли права идеи, которые характеризуют ее с точки зрения содержания;

в) это совокупность правил поведения.

4. Выберите определение метода правового регулирования горного права:

- а) сочетание гражданско-правового и административно-правового способов воздействия на общественные отношения;
- б) административно-правовой (императивный) метод;
- в) гражданско-правовой (диспозитивный) метод.

5. Определите, какие отношения регулируются нормами горного права:

- а) имущественные и связанные с ними неимущественные отношения;
- б) отношения по предоставлению участков недр в пользование;
- в) а также:
 - отношения собственности на недра и ресурсы недр;
 - отношения, связанные с предоставлением участков недр в пользование (лицензирование, платежи за пользование недрами, договоры);
 - отношения по обеспечению безопасности горных пород;
 - отношения в сфере охраны недр;
 - отношения, связанные с государственным управлением в области использования и охраны недр.

6. Выберите правильное определение правового института:

- а) это совокупность правовых норм, составляющих часть отрасли права и регулирующих отдельную часть однородных общественных отношений;
- б) это часть однородных общественных отношений, регулируемых нормами права;
- в) это определенная сфера общественных отношений.

7. Какие из перечисленных правовых институтов образуют институты горного права?

- а) институт права собственности на недра и ресурсы недр;
- б) институт лицензирования пользования недрами;

- в) институт ответственности по обязательствам;
- г) институт государственного контроля и надзора в сфере недропользования;
- д) институт платежей за пользование недрами;
- е) институт авторского права;
- ж) институт государственного управления в области использования и охраны недр.

8. Выберите правильное определение источника права:

- а) это нормативный правовой акт;
- б) способ выражения, закрепления правовых норм;
- в) юридическая концепция, идея.

9. Выберите из перечисленных источников источники горного права:

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) международные нормы;
- в) Гражданский кодекс Российской Федерации и законы Российской Федерации;
- г) указы Президента Российской Федерации;
- д) локальные нормативные правовые акты;
- е) обычаи делового оборота;
- ж) судебные решения;
- з) договоры;
- и) постановления Правительства Российской Федерации;
- к) приказы, инструкции, распоряжения министерств и ведомств;
- л) постановления пленумов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Рекомендуемая литература

1. Базовая концепция и проект структуры Горного кодекса Российской Федерации // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов России». 1998. № 4. С. 28.
2. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / Ин-т мировой экономики и международных отношений. М.: Наука, 2005. С. 14.

3. *Василевская Д. В.* Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика: Монография. М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. 352 с.
4. Горное право: Научно-практическое пособие. В 3-х ч. / Сост. К. Г. Пандаков, Е. Ю. Чмыхало, О. В. Зенюкова; под ред. В. Н. Яковлева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО. Саратовская государственная академия права, 2003.
5. Горное право (обзорный курс лекций). М.: Изд-во «Олита», 2005. 352 с.
6. *Грицай С. В.* Использование частно-государственного партнерства для повышения эффективности деятельности промышленного предприятия: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук. М., 2006. 27 с.
7. *Иванов И.* Государственно-частные партнерства в России: практика и проблемы регулирования // Корпоративный юрист. 2005. № 3. С. 6–7.
8. *Клюкин Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. 443 с.
9. *Клюкин Б. Д.* Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. № 17–18 (11–12). С. 3–8.
10. *Курский А. Н.* О концепции Горного кодекса Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. 1996. № 5. С. 37–40.
11. *Миргазизова Р. Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья (на примере нефти и газа). М.: Наука, 2000.
12. *Нарышкин С. Е.* Сущность и критерии оценки инвестиционного климата страны и ее регионов // Законодательство и экономика. 2007. № 4. С. 5–12.
13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 5-106-70 / Справочная правовая система «Консультант Плюс».
14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 9-г 01-07 / Справочная правовая система «Консультант Плюс».
15. *Перчик А. И.* Горное право: Словарь. Термины, понятия, институты. М.: Изд-во «Квадратум», 2000. С. 137.
16. *Перчик А. И.* Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 42.
17. *Перчик А. И.* Горное право: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008. 392 с.
18. Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь / А. А. Арбатова, В. Ж. Аренса, А. Н. Вылегжанина, Л. А. Тропко. М.: ООО «Геоинформцентр», 2002. 284 с.
19. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России // Закон. 2007. № 2. С. 5.
20. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации (недра и право). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002. 348 с.
21. *Сыродоев Н. А.* Научные основы кодификации горного законодательства // Сов. государство и право. 1969. № 4. С. 36–41.
22. *Теплов О. М.* Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27–32.
23. Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А. И. Кривцов, Б. И. Беневольский, В. М. Минаков, И. В. Морозов / Под ред. Б. А. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. 344 с.
24. *Тихомиров Ю.* Публичная власть и бизнес // Право и экономика. 2003. № 8. С. 6.
25. *Трубецкой К. Н., Краснянский Г. Л., Курский А. Н., Панфилов Е. И.* Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра. М.: Издательство Академии горных наук, 2000. 274 с.
26. *Удинцев В. А.* Русское горно-земельное право. Киев, 1909. С. 1.
27. *Удинцев В. А.* Пределы горной свободы (Отдельный оттиск из журнала «Известия Азербайджана» Политехнического института. Вып. III, 1927 г.) Баку, 1927. С. 154.
28. Устав Горный (т. VII Свода законов по изданию 1912 г.) с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем в 2-х томах. Петроград, 1914.
29. *Штоф А.* Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 1.
30. *Юр. Ч.* Новый закон о недрах и ближайшие задачи нашего горного законодательства // Горный журнал. 1923.
31. *Юр. Ч.* Новый общесоюзный горный закон и Горное положение СССР // Горный журнал. 1928. № 2. С. 119.
32. *Юр. Ч.* Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13 июля 1923 г. // Горный журнал. 1925. № 1. С. 37.

Глава 2

ГОРНОЕ И НЕФТЕГАЗОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

2.1. Общая характеристика горного законодательства Бразилии, Канады, Китая, Норвегии, США

Обращаясь к сравнительному методу, рассмотрим основные принципы горного законодательства Бразилии, Канады, Китая, Норвегии, США, акцентируя внимание на элементах публично-правового и частноправового регулирования предпринимательской (хозяйственной) деятельности. В частности, в сравнительном аспекте рассмотрим следующее: принципы регламентации отношений собственности на недра и минеральные ресурсы; основания возникновения прав на пользование недрами; соотношение прав землепользователя и недропользователя (предпринимателя); порядок создания и деятельности хозяйствующих субъектов; правовой режим имущества; основные подходы в сфере налогообложения. Анализ проведен на основе изучения специальной юридической литературы, изданной в России, информации, полученной из публикаций в периодической печати, а также на базе самостоятельно переведенной специальной зарубежной литературы.

Как видно из анализа нормативных правовых актов, в Китайской Народной Республике наряду с Законом от 19 марта 1986 г. «Об ископаемых ресурсах», содержащим общие правила о государственной собственности на ископаемые ресурсы, о порядке проведения разведки и разработки ископаемых ресурсов, о горно-добывающих предприятиях, о правовой ответственности, действуют Временные меры по

регистрационному контролю разведки и эксплуатации месторождений нефти и природного газа от 24 декабря 1987 г., изданные Министерством нефтяной промышленности КНР. Как определено в ст. 1, меры сформулированы с целью укрепления контроля за разведкой и эксплуатацией ресурсов нефти и природного газа и ускорения развития отрасли. В данном нормативном акте содержатся основные правила регистрации операций по разведке нефти или природного газа — порядок подачи заявления, перечень прилагаемых документов, сроки. Интересно, что споры по вопросам регистрации операций по разведке или эксплуатации месторождений нефти или природного газа урегулируются путем консультаций между ведомством Государственного совета Китайской Народной Республики, отвечающим за нефтяную отрасль, и соответствующими ведомствами или народными правительствами провинций, автономных районов или городов центрального подчинения. В том случае, если спор не удалось урегулировать путем консультаций, вопрос выносится на рассмотрение ведомства Государственного совета, отвечающего за планирование. Согласно ст. 19 «предприятие, имеющее лицензию на добычу нефти или природного газа, вправе выделить части своей зоны добычи другим организациям на договорных условиях, однако об этом должен быть проинформирован орган регистрационного контроля для целей учета». По своему содержанию эти нормы направлены на соблюдение общественных интересов.

Ст. 162 Конституции Бразилии предусматривает государственную монополию на разведку и добычу нефти. Закон Бразилии от 3 октября 1953 г. № 2000 устанавливает, что нефтяная промышленность является монополией федерального союза, включающей следующее¹:

а) деятельность по разведке и добыче нефти и других жидких или газообразных углеводородов, существующих в Бразилии;

¹ Mining and Petroleum Legislation in Latin America. Washington. D. C., 1969. С. 58.

- б) очистку всей внутренней или иностранной нефти;
- в) морское транспортирование внутренней сырой нефти и нефтепродуктов, произведенных в стране, а также транспортировку их по трубопроводам.

В соответствии с данным Законом создана специальная организация Petrobras, которая находится под юрисдикцией Министерства горно-добывающей промышленности и энергетики Бразилии. Корпорация организована, чтобы взять на себя всю разведку, добычу, очистку, торговлю и транспортировку нефти. Действия корпорации подлежат утверждению Национальным нефтяным советом. Корпорация имеет начальный уставный капитал плюс 4 миллиарда крузейро, разделенных на 20 миллионов акций номинальной стоимостью 200 крузейро каждая. Допускается передача акций или подписка в целях увеличения капитала, но при любых обстоятельствах доля федерального правительства не может быть менее 51 % участия с правом голоса. Отдается предпочтение следующим акционерам:

а) государственные и муниципальные учреждения и подобные юридические лица;

б) Банк Бразилии и объединенные корпорации, которые в соответствии с законом находятся под постоянным правительственным контролем;

в) коренные бразильцы или бразильцы натурализованные, в течение более чем пяти лет постоянно проживающие в Бразилии или вступившие в брак с бразильцем или с иностранцем при условии, что такой брак не разрешает передачу собственности через брак. Покупка простых акций ограничена 20 000 единиц любым лицом;

г) частные юридические лица, организованные в соответствии со статьей 9 (в) Закона от 12 мая 1939 г. № 4071. Покупка простых акций ограничена 100 000 единиц одним лицом;

д) частные бразильские юридические лица, состоящие только из лиц, обозначенных в пункте «в». Покупка акций ограничена 20 000 единиц одним лицом.

Корпорация освобождена от некоторых налогов: по передаче собственности, налога на импорт материалов для собственного пользования, а также от накладных расходов на оборудование, детали, вспомогательные материалы, строительные конструкции.

Национальный нефтяной совет является органом, осуществляющим руководство и контроль за деятельностью Petrobras и ее филиалов. Оценивая элементы публично-правового и частноправового регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики Бразилии, надо отметить преобладание публично-правовых принципов воздействия на общественные отношения. Это, в частности, проявляется в установлении государственной монополии на разведку и добычу нефти (ст. 162 Конституции Федеративной Республики Бразилии); в создании специальной корпорации в сфере разведки, добычи, очистки, торговли и транспортировки нефти, в капитале которой доля федерального правительства не может быть менее 51 % участия с правом голоса; в установлении предпочтения таким акционерам, как государственные и муниципальные учреждения и подобные юридические лица, Банк Бразилии и объединенные корпорации, которые находятся под постоянным правительственным контролем; в установлении законодательных ограничений участия физических и юридических лиц в уставном капитале корпораций; в налоговом регулировании.

В США нефтегазовые права возникают и переходят к другим лицам путем передачи правового титула, вступления в наследство, по решению суда или в результате утверждения правового титула вопреки титулу другого лица.

Дадим краткое изложение основных положений возникновения и передачи нефтегазовых прав по составленному нами переводу книги «Законодательство о нефти и газе США»¹. Передача правового титула осуществляется посредством действующего на момент передачи акта с целью переуступить правопреемнику права владения соответствующими интересами на земельном

¹ Oil and Gas Law. John S. Lowe. St. Paul Minn. West Publishing Co, 1983.

участке. Обычно процедура передачи нефтегазовых интересов аналогична процедуре передачи прав на недвижимое имущество. Существует пять основных требований: 1) письменная форма; 2) указание в тексте формулировки «передачи права»; 3) правильное описание; 4) обозначение сторон — лица, которое передает право (grantor), и лица, к которому переходит право (grantee); 5) ненадлежащее исполнение.

При заключении договоров нефтегазовой аренды, как и договоров передачи прав на полезные ископаемые и прав на взимание арендной платы за разработку недр, обычно используются стандартные формы. Существует большое количество вариантов форм арендных договоров. Многие нефтяные компании, посредники в заключении договоров аренды (lease brokers) и некоторые крупные владельцы сырьевых интересов разрабатывают и печатают собственные бланки арендных договоров.

Аренда вещных прав на нефтегазовые ресурсы отличается от аренды недвижимого имущества по крайней мере по трем пунктам:

1) арендатор приобретает право не только пользоваться участком, но и извлекать нефть и газ из его недр;

2) права арендатора не прекращаются по истечении определенного срока, фактически они могут быть постоянными, действуют «до тех пор, пока производится добыча нефти и газа»;

3) право арендатора пользоваться земельным участком не исключительно, оно подчиняется праву владельца пользоваться поверхностью участка. Последнее, в свою очередь, не посягает на право арендатора извлекать нефть и газ, на которые распространяется действие аренды.

В силу указанных причин суды при разрешении дел по договорам нефтегазовой аренды рассматривают ее не как аренду недвижимого имущества, а как сервитут за печатью (deed of easement), договор за печатью, создающий profit a prendre (право на доход от эксплуатации участка земли, принадлежащего другому лицу), или даже договор за печатью на разработку полезных ископаемых.

Вещные права на нефтегазовые ресурсы могут быть переданы по наследству в результате условий завещания или законодательства о порядке наследования при отсутствии завещания, так же как и в случае передачи прав. Когда возникновение или передача таких прав базируется на наследстве, должны быть соблюдены все те же требования, что предусмотрены законодательством о наследстве на имущество. Никаких особенностей в передаче прав на нефтегазовые ресурсы по наследству нет. Вещные права на нефтегазовые ресурсы также могут быть переданы в результате судебного процесса. Это происходит, когда имеет место лишение права выкупа заложенного имущества или на участке имеется иное обременение. Другие примеры — продажа за неуплату налогов или по административному акту, действие душеприказчика, а также по приказу природоохранного органа, принудительно изымающего имущество.

Требования для юридически действительной передачи или возникновения вещных прав на нефтегазовые ресурсы довольно жестки и являются важным источником законодательства. Малейшие отклонения от процедуры, указанной в законодательстве, будут рассматриваться как «явные нарушения», которые не делают переход права недействительным, но более серьезные нарушения в процедуре могут повлечь признание перехода права недействительным. Для того чтобы избежать грубых нарушений процедуры, суды, регламентирующие передачу, должны точно соблюдать правила подсудности предмета спора (включая количество имущества сторон) данному гражданскому судопроизводству.

Возможно также приобрести правовой титул на нефтегазовые ресурсы и на другое имущество, используя их в качестве законного владельца. Несмотря на определенный интерес разрешать населению опираться только на зарегистрированный титул в ситуации, когда лицо открыто владеет имуществом вопреки титулу третьего лица как законный владелец в течение значительного периода времени, справедливость и экономическая эффективность требуют, чтобы право этого лица было признано и имело правовую защиту, как и право законного владельца.

Как правило, для того чтобы установить правовой титул вопреки возможным притязаниям третьего лица, необходимо продолжительное (исключительное и в течение определенного периода) открытое и очевидное каждому владение недвижимым имуществом, со ссылкой на имеющееся право владеть, достаточное для уведомления сторон по договору, что владелец вопреки притязаниям действительного владельца сам выступает как владелец. Зачастую утверждение правового титула вопреки притязаниям другого лица возникает в силу видимости правового титула, когда владелец полагает, что обладает титулом по писаному документу. Однако наличие видимости правового титула необязательно для возникновения владения вопреки притязаниям другого лица, за исключением нескольких штатов. Необязательно, чтобы владелец персонально владел имуществом, он может присовокупить к сроку владения предыдущего аналогичного владельца, если они действовали сообща.

Таким образом, можно констатировать, что в США регулирование нефтегазовых отношений осуществляется в основном в рамках прецедентного права. Государственное регулирование просматривается в сфере налогообложения (более подробно этот вопрос будет рассмотрен в гл. 3), а также в сфере установления общих правил добычи полезных ископаемых, на которые сохранилось право собственности государства. В целом доктрина США нефтегазовые отношения рассматривает в системе энергетических отношений, в связи с чем выделяются пять аспектов политического решения в области энергетического строительства и развития: 1) национальная безопасность; 2) экономические последствия; 3) наличие природных ресурсов; 4) охрана окружающей среды; 5) социально-политические соображения¹. Однако в целом, на наш взгляд, нельзя однозначно утверждать о преобладании публично-правового или частноправового регулирования.

¹ Робинсон Николас А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / Под ред. О. С. Колбасова. М., 1990. С. 505–506.

В области частного интереса, там, где земля находится в частном владении, в основном применяется прецедентное право, как следует из вышеприведенного изложения, ограждающее частный интерес; а там, где сохранилась государственная собственность на землю и недра, просматриваются публично-правовые начала регулирования.

Как отмечает В. Н. Моргачев¹, после энергетического кризиса в первой половине 1970-х годов, когда западные провинции Канады получили в свое распоряжение огромные финансовые средства от налогов на резко возросшие прибыли нефтегазовых корпораций и выплачиваемой ими ренты за разработку месторождений, центр экономического влияния в стране стал еще заметнее перемещаться из Онтарио на канадский Запад. Это усилило стремление западных провинций к пересмотру конституционных полномочий в сторону децентрализации. В конце 1970-х годов на подобные же позиции перешли правительства Ньюфаундленда и Новой Шотландии, оспаривавшие у Оттавы право на получение доходов от будущей добычи нефти и газа, обнаруженных на континентальном шельфе и их берегах.

Вместе с тем в Канаде на уровне управления провинций в значительно большей мере, чем на уровне штатов в США, развито государственное предпринимательство. Большинство провинций имеет весьма широкую сеть производственно-хозяйственных и кредитно-финансовых госкорпораций, причем некоторые из них занимают ключевые позиции в ряде отраслей экономики (главным образом в энергетике, на транспорте, в промышленности и кредитно-финансовой сфере). Одним из крупнейших кредитно-финансовых учреждений Канады является Депозитно-инвестиционный фонд Квебека, финансовые активы которого превышают 17 миллиардов долларов. Общий же объем активов провинциальных корпораций составил в 1982 г. 105 миллиардов долларов,

¹ Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М.: Наука, 1987. С. 3, 5, 33, 36, 44.

а сумма всех их доходов была равна 27 миллиардам долларов. В 1970—80-е гг. канадские провинции, сосредоточив в своих руках значительные финансовые, материальные и кадровые ресурсы, смогли занять важные позиции в общегосударственной системе экономического регулирования и стали выполнять не подчиненные, а фактически равноправные (и нередко конкурирующие) с Правительством Канады функции во многих областях социально-экономического развития.

В Канаде, помимо финансово-кредитных корпораций по стимулированию экономического развития провинций, учредили множество госкорпораций, владеющих и непосредственно управляющих предприятиями в энергетике, в ряде отраслей добывающей и обрабатывающей промышленности, в сфере транспорта и связи. Некоторые провинции имеют также крупные холдинговые компании, которые создают смешанные государственно-частные фирмы и вкладывают в покупку акций частных корпораций. В целом все виды корпораций находятся в полном или частичном владении провинций, а в принадлежащих им компаниях работает более половины всего персонала.

Право собственности на нефтегазовые запасы в Канаде согласно законодательству принадлежит провинциям¹. Ответственность за регулирование разработки соответствующих месторождений также лежит на провинциях.

Провинция Альберта приняла следующие законодательные акты по регулированию деятельности нефтегазового сектора, применяемые Советом Альберты по энергетике и коммунальным услугам:

- закон о рациональном использовании энергетических ресурсов;
- закон о рациональном использовании запасов нефти и газа;
- закон о рациональном использовании битуминозных песков;

¹ Материалы канадско-российского семинара «Отношения между федеральным центром и субъектами Федерации в энергетическом секторе», проходившего 10—13 декабря 2001 г. в г. Тюмени.

- закон о трубопроводах;
- закон об охране запасов природного газа.

Каждый из этих законов содержит значительную законодательную базу, детально регламентирующую все этапы развития нефтегазовых объектов. В дополнение к этим законам Совет Альберты издал большое количество других нормативных актов, развивающих законодательство, включая временные директивы, информационные письма, руководящие указания и справочники. Помимо этого, Совет принял к руководству требования других организаций, в которых он состоит, помогая в обеспечении должного уровня их нормативно-регулирующей деятельности, включая стандарты для нефтегазопроводов Совета по стандартам Канады (Standart Council of Canada — SCC) и рекомендуемые методы работ Консультативного координационного комитета по бурению. Эта система нормативных и законодательных актов в целом формирует основу самой развитой нормативно-правовой системы в мире по регламентации нефтегазовых отношений.

Диапазон нормативной деятельности Совета Альберты простирается от бурения скважин до их закрытия и эвакуации соответствующих сооружений. До начала бурения регулирование деятельности ведется другими учреждениями провинции: например, сейсмические работы регулируются департаментом по охране природы, а предоставление прав на минеральные ресурсы — департаментом энергетике. В качестве части закона о рациональном использовании энергетических ресурсов существуют также правила ведения работ, которые устанавливают порядок работы Совета, и правила, которых должны придерживаться участники соответствующих нормативных процессов.

Опыт Канады свидетельствует о целесообразности установления публично-правовых начал в регулировании отношений в сфере недропользования, добычи нефти. В частности, известный Депозитно-инвестиционный фонд Квебека является ярким подтверждением удачного решения проблемы соблюдения общественных интересов.

В Норвегии действует Закон от 22 марта 1985 г. № 11 «О нефтяной деятельности»¹. Закон содержит семь глав: вводные положения; разведка нефти; добыча и транспортировка нефти; регистрация и залог лицензий и стационарных установок; ответственность за ущерб, причиненный загрязнением; специальные нормы, регулирующие компенсации норвежским рыбакам; общие положения.

Во вводных положениях установлены сфера действия Закона, право государства на подводные залежи углеводородов и соответствующее управление, а также даны определения. В частности, закреплено, что право на подводные залежи углеводородов принадлежит государству и они должны управляться в интересах норвежского общества в целом.

Согласно ст. 4 углеводороды — все жидкие и газообразные углеводороды, существующие в вещественном виде в недрах, а также другие вещества, добываемые попутно с такими углеводородами; залежь углеводородов — скопление углеводородов в геологическом пространстве, ограниченном характеристиками породы, структурными и стратиграфическими границами, контактной поверхностью между нефтью и водой в пласте или комбинацией всего этого, так, что все углеводороды под давлением жидкости или газа находятся во взаимодействии. В случаях сомнений Министерство нефти и энергетики Норвегии определяет, что считать залежью. В гл. III регламентируются добыча и транспортировка нефти. По правилам ст. 8 лицензия на добычу может быть предоставлена юридическому лицу, учрежденному в соответствии с норвежским законодательством и зарегистрированному в Норвежском реестре деловых предприятий, а также физическому лицу, проживающему в Европейском экономическом сообществе. Владелец лицензии становится владельцем добытых углеводородов.

Согласно ст. 8а король может установить, что норвежское государство должно принимать участие в деятельности в соответствии с Законом. Согласно ст. 31 Министерство должно вести

¹ <http://www.epicenter.ru>.

реестр всех лицензий на добычу, который называется Нефтяным реестром, оно может дать согласие на то, чтобы обладатель лицензии заложил свою долю лицензии как вклад в финансирование деятельности, связанной с ней. Залог получает правовую защиту путем регистрации в Нефтяном реестре. В ст. 61 установлено, что полная или частичная передача лицензии не может быть осуществлена без одобрения Министерства.

Реализация норм Закона осуществляется посредством применения правил, установленных в Постановлении к Закону «О нефтяной деятельности», введенном Королевским указом от 14 июня 1985 г. В Постановлении регламентируется порядок получения лицензий на разведку и добычу нефти. За лицензию на разведку должно быть уплачено 60 000 норвежских крон за один календарный год. При получении лицензии на добычу вносится плата за работу с заявлением и плата за район добычи в размере 4000 норвежских крон за квадратный километр в течение срока действия лицензии. После продления срока лицензии платежи увеличиваются. Кроме того, в гл. V Постановления установлены платежи за добытую нефть. Владелец лицензии должен платить за добычу в размере 8% от цены добытой нефти; со временем с увеличением объема добычи увеличивается и плата до 16% (ст. 22). Стоимость нефти, которая служит основой для вычисления платежей, определяется Министерством нефти и энергетики Норвегии (ст. 23). В ст. 43 установлены правила о конфиденциальности информации, которая касается геологии, инженерного или иного производственного состояния залежи.

В Норвегии действует также специальный Закон от 13 июня 1975 г. № 35 «О налогообложении нефти»¹. В Законе установлены специальные правила определения капитала и дохода для целей налогообложения; о нормативной цене, которая может устанавливаться королем (ст. 4); о специальном налоге государству, взимаемом с той доли чистого дохода, которая превышает рост (согласно ст. 5 рост устанавливается

¹ <http://www.epicenter.ru>.

в размере 5% себестоимости оборотных средств, переоцененных в соответствии со ст. 3, подп. «в»).

В целом норвежское законодательство характеризуется тем, что в регулировании нефтегазовых отношений, на наш взгляд, преобладают публично-правовые начала, что, несомненно, усматривается из вышеприведенных норм, направленных на управление в интересах норвежского общества.

Рассматривая горные отношения в странах Западной Европы и Америки, Б. Д. Клюкин подчеркивает, что применительно к каждой названной стране соотношение применяемых в горном законодательстве гражданско-правовых и административно-правовых методов различно и зависит от общей направленности правовой системы, исторических традиций и других факторов, формирующих конкретную правовую систему¹. Приведенные нами примеры бесспорно подтверждают верность данного суждения.

Таким образом, на основе приведенных примеров современного регулирования нефтегазовых горных отношений можно отметить следующие закономерности.

Во-первых, в рассмотренных правовых системах, на наш взгляд, признается специфика отношений в нефтегазовых отраслях экономики и складывается соответствующая совокупность правовых норм, регламентирующих хозяйственные (предпринимательские) отношения в данном секторе экономики.

Во-вторых, как правило, нефтегазовое законодательство характеризуется как часть энергетического права (США, Германия).

В-третьих, в развитых странах либо приняты специальные законы о нефти и газе или рациональном использовании энергетических ресурсов (Норвегия, Канада), либо нефтегазовые отношения регулируются специальными нормами, содержащимися в Горном кодексе.

¹ Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. С. 30–31.

2.2. Законодательство государств ближнего зарубежья: Казахстана, Азербайджана, Киргизии, Белоруссии, Украины

Для проведения сравнения целесообразно также изучение законодательства стран ближнего зарубежья: Казахстана, Азербайджана, Киргизии, Белоруссии, Украины.

В Республике Казахстан действует Закон Республики Казахстан от 28 июня 1995 г. № 2350 «О нефти»¹, который состоит из 11 глав. В гл. 1 изложены общие положения, в частности, в ст. 1 раскрыты основные понятия и термины: «месторождение», «магистральный трубопровод», «недропользователь», «нефть» и некоторые другие. Установлено, что Закон действует в сочетании с Кодексом о недрах и переработке минерального сырья и другими законодательными актами. Важно отметить нормы, определяющие право собственности на нефть. Так, согласно ст. 3 Закона вся нефть в естественном залегании в недрах является исключительной собственностью Республики. Собственник нефти, поднятой на поверхность, определяется контрактом.

В гл. 2 регулируется компетенция органов государственного управления в области проведения нефтяных операций: определены полномочия Правительства, компетентного органа, местных представительных и исполнительных органов. Третья глава посвящена регламентации конкурса инвестиционных программ на право осуществления нефтяных операций.

В последующих главах урегулированы вопросы лицензирования разведки и добычи, контрактов, проведения нефтяных операций, прав и обязанностей подрядчика, магистрального трубопроводного транспорта, охраны окружающей природной среды, безопасности населения и персонала, коммерческих, правовых условий. Общие правила пользования недрами при

¹ Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П. Горное право: Учебное пособие. Алматы, 1999. С. 182–210.

разработке нефтяных месторождений содержатся в Законе Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании»¹.

Представляет интерес система налогообложения, установленная Законом Республики Казахстан от 24 апреля 1995 г. «О налогах и других обязательных платежах»². Согласно ст. 94-1 налогообложение недропользователей разделяется на две модели:

- первая предусматривает уплату всех налогов и других обязательных платежей;
- вторая — уплату (передачу) доли Республики Казахстан по разделу продукции, а также уплату следующих видов налогов и других обязательных платежей: подоходного налога с юридических лиц и налога на чистый доход постоянного учреждения иностранного юридического лица, налога на добавленную стоимость, бонусов, роялти, сбора за государственную регистрацию юридических лиц, сборов за право занятия отдельными видами деятельности, других обязательных платежей.

Введены специальные платежи и налоги недропользования (ст. 94-5) — бонусы: подписной, коммерческого обнаружения; роялти; налог на сверхприбыль; доля Республики Казахстан по разделу продукции.

Действуют также подзаконные нормативные акты: Положение о государственной экспертизе недр Республики Казахстан, Положение о геологической информации, находящейся в государственной собственности, и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях, Положение о порядке проведения нефтяных операций на море и внутренних водоемах Республики Казахстан и др.

В целом нефтяное законодательство можно охарактеризовать как достаточно развитое. Особо надо отметить факт урегулирования отношений, связанных со сбором, хранением

¹ Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П. Указ. соч. С. 218–258.

² Там же. С. 259–267.

и использованием геологической информации: дано определение информации о недрах, выделены виды и уровни, установлены условия предоставления информации в пользование и порядок передачи, определения стоимости информации. В п. 4 Положения о геологической информации содержится важное правило о том, что при прекращении действия контракта информация о недрах переходит в собственность государства, при этом недропользователь обязан безвозмездно передать уполномоченному органу все документы и иные материальные носители информации о недрах. В этой норме законодатель учитывает интересы государства как собственника недр и ресурсов. Подобная норма, на наш взгляд, необходима в российском законодательстве. Надо отметить также преобладание публично-правового подхода, проявляющееся в регулировании налогообложения (введение, в частности, налога на сверхприбыль); установлении правил по лицензированию, охране окружающей среды, безопасности населения, транспортировке нефти, а также в учете интересов государства в сфере сбора, хранения и использования информации о недрах.

Отношения в сфере поиска, разведки, добычи и использования нефти и газа регламентируются законами Азербайджанской Республики от 30 мая 1996 г. «О недрах», «Об использовании энергетических ресурсов».

В гл. 1 Закона «О недрах» определены общие положения. В ст. 1 даются определения основных терминов и понятий, таких как «недра», «отношения недропользования», «полезные ископаемые», «общераспространенные полезные ископаемые», «техногенные образования», «кern», «горный отвод». По сравнению с Законом Российской Федерации «О недрах» сформулировано несколько расширенное определение недр, указывается, что недра состоят из горных пород, минерально-сырьевых ресурсов, энергоносителей (нефти, газа и т. д.), природных и искусственных полостей, геологических и техногенных образований. Полезные ископаемые определяются как природные минеральные образования земной коры, используемые в сфере материального производства. Под горным

отводом понимаются границы недр, предоставленных в пользование юридическим и физическим лицам с целью добычи полезных ископаемых, а также строительства не связанных с ними подземных сооружений. В ст. 2 четко определены принципы недропользования — обеспечение рационального, комплексного и безопасного использования недр; обеспечение охраны окружающей среды; расширение и упрочение минерально-сырьевой базы; гласность недропользования; создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в недропользование; платность недропользования.

Интересна норма о праве собственности на недра, в соответствии с которой недра принадлежат Азербайджанской Республике без нарушения прав каких-либо физических и юридических лиц. Так же как в российском Законе о недрах, определяется единый государственный фонд недр. В следующих главах определяются основы пользования недрами, рациональное использование и охрана недр, геологическое изучение.

В целом структура Закона Азербайджанской Республики «О недрах» близка к структуре российского Закона о недрах. В целях применения Закона Президентом Азербайджана издан Указ от 27 апреля 1998 г., в котором установлены требования по приведению действующих нормативных правовых актов в соответствие с Законом «О недрах».

В Законе Азербайджанской Республики «Об использовании энергетических ресурсов» определяются правовые, экономические и социальные основы государственной политики в области использования энергетических ресурсов. К энергетическим ресурсам относятся энергии нефти, нефтепродуктов, газа, электричества, тепла, вод и атома, возобновляемые и другие носители энергии, которые используются при существующем уровне развития техники.

В ст. 3 указанного Закона определены основные принципы государственной политики в области использования энергетических ресурсов, в том числе: осуществление государственного регулирования деятельности юридических и физических лиц в области энергоснабжения путем применения экономических

и административных мер; приоритетность требований энергосбережения, применения механизмов экономического и правового стимулирования при осуществлении деятельности, связанной с производством (добычей), переработкой, транспортировкой, хранением и использованием энергетических ресурсов. В Законе определены объекты, субъекты отношений. Существенно то, что специально в ст. 6 предусматриваются разработка и принятие общегосударственных, местных и других программ по эффективному использованию энергетических ресурсов.

Глава 2 полностью посвящена основам государственного регулирования в области использования энергетических ресурсов. Представляется разумным и объективно оправданным законодательное определение рамок государственного регулирования использования энергетических ресурсов, в том числе нефти и газа.

Интересным является формирование в ряду других экономических и финансовых механизмов использования энергетических ресурсов специального фонда рационального энергопотребления (ст. 143 Закона). В Законе содержатся правила учета, отчетности и государственного надзора в области использования энергетических ресурсов.

В правовом регулировании нефтегазовых отношений законодательство Азербайджана выглядит наиболее развитым. Во-первых, в силу того, что принят и действует общий Закон «Об использовании энергетических ресурсов», который четко определяет рамки государственного регулирования, а также устанавливает правило о принятии общегосударственных, местных и других программ по эффективному использованию энергетических ресурсов.

Во-вторых, реализация Закона. Конкретный Закон «О недрах» осуществляется посредством издания подзаконных нормативных актов, например, Указа от 27 апреля 1998 г. по приведению действующих нормативных правовых актов в соответствие с Законом «О недрах».

Эти рациональные подходы должны быть восприняты российским законодательством. Нам представляется также

необходимым разработать и принять российский закон «Об использовании энергетических ресурсов».

Законодательство Киргизской Республики представлено законами Киргизской Республики «О недрах» (в ред. от 21 июля 1999 г. № 82), «О нефти и газе», «Об энергетике».

Закон «О недрах» состоит из восьми разделов, 48 статей. В разделе I «Общие положения» определена сфера применения данного Закона, даны определения основных понятий: «недра», «полезные ископаемые», «месторождения полезных ископаемых», «пользование недрами», «недропользователь», «геологический отвод», «земельный отвод», «горный отвод», «балансовые запасы», «плата за пользование недрами», «лицензия», «лицензионное соглашение» и некоторых других. Разработан подробный понятийный аппарат.

В разделе II определяются собственность и полномочия при пользовании недрами. Недра могут быть в государственной, коммунальной, частной и иной формах собственности (ст. 4 Закона). При этом делается оговорка, что в коммунальной, частной и иных формах собственности могут быть только мелкие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, выходящие на дневную поверхность на земельных участках собственников. В разделе III определяются основания и порядок пользования недрами. Специальный раздел посвящен отношениям между недропользователями и владельцами земельных прав. Регулируются также отношения, связанные с государственным участием при пользовании недрами, при этом уделяется внимание государственному учету запасов полезных ископаемых, учету извлекаемых, перерабатываемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений (ст. 27 раздела V). Отдельно регламентируются налоги и платежи при пользовании недрами (раздел VI); разрешение споров и ответственность (раздел VII). В разделе VIII содержатся заключительные положения.

Специальный закон Киргизской Республики «О нефти и газе» состоит из 40 статей. Необходимо отметить, что Закон отличается детальной регламентацией отношений. Дано понятие нефтегазовой отрасли как составной части промышленности, включающей комплекс организационных, технических, технологических процессов, связанных с поисками, разведкой, разработкой (добычей), хранением, переработкой, транспортировкой и продажей нефти, газа и продуктов их переработки. Определены также понятия «недра» (норма корреспондирует с соответствующей нормой Закона «О недрах»), «полезные ископаемые», «геологический отвод», «земельный отвод», «горный отвод», «нефтегазовая отрасль», «деятельность в нефтегазовой отрасли», «плата за пользование недрами», «природный газ», «месторождения нефти и природного газа», «лицензия», «лицензионное соглашение», «трубопровод», «сервитут» и некоторые другие.

Объявлено, что все геологические ресурсы нефти и природного газа, залегающие в недрах Киргизской Республики, являются исключительной собственностью государства. Определены формы деятельности в нефтегазовой отрасли (ст. 5); полномочия Правительства. Ст. 8 Закона «О нефти и газе» предусматривается концессия на деятельность в нефтегазовой отрасли в соответствии с законами «О концессиях и иностранных концессионных предприятиях в Киргизской Республике» и «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

В группе статей (ст. 10–20) регламентируются виды, порядок выдачи лицензий, порядок заключения лицензионного соглашения.

В ст. 21 установлено приоритетное право на приобретение нефти, газа и продуктов переработки Киргизской Республикой. Ст. 24 регулирует обмен информацией и требования к отчетности. К сожалению, в Законе не фиксируются отношения, связанные со сбором, хранением, обработкой, использованием информации о недрах. В последующих нормах регулируются сервитуты; отношения между лицензиатом и владельцем земельных прав; отношения в сфере

транспортировки трубопроводным транспортом; содержится специальная норма о защите прав потребителей.

В ст. 33 устанавливается, что Правительство регулирует экономически обоснованные и социально ориентированные цены на нефть, природный газ и продукты их переработки; политику демополизации лицензиатов, осуществляющих продажу нефти, газа и продуктов их переработки; содействует развитию конкуренции, обеспечивая равные возможности и условия доступа всех конкурентов к деятельности в нефтегазовой отрасли. По налогам и платежам содержится бланкетная норма, отсылающая к Налоговому кодексу Кыргызской Республики. Регламентируются также отношения по государственному контролю за защитой окружающей среды и безопасным ведением работ; межгосударственные отношения, ответственность лицензиата за нарушение законодательства; порядок разрешения споров.

В Кыргызской Республике с 1996 г. действует Закон «Об энергетике»¹, в котором определены основные принципы организации и регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе; целями Закона являются повышение экономической эффективности и надежности функционирования топливно-энергетического комплекса, защита интересов потребителей и производителей. В ст. 3 Закона содержатся определения терминов: «возобновляемые энергетические ресурсы»; «вторичные энергетические ресурсы»; «деятельность в топливно-энергетическом комплексе»; «отрасль топливно-энергетического комплекса»; «первичные энергетические ресурсы»; «предприятия топливно-энергетического комплекса»; «соглашение о деятельности»; «топливно-энергетический комплекс»; «энергетические продукты»; «энергосбережение»; «энергетические услуги». Объявлена исключительная государственная собственность на все первичные энергетические ресурсы.

¹ <http://www.toktom.elkat.kg>. Нормативные акты Кыргызской Республики. 1996. № XI.

В соответствии со ст. 8 создано постоянно действующее Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики, действующее на принципах предотвращения негативных последствий монополистической деятельности в ТЭК, а также поощрения развития рынков энергии и появления конкурирующих производителей. В соответствии с принципами деятельности определены функции: выдача лицензий, установление экономически обоснованных и социально приемлемых механизмов цено- и тарифообразования и другие (ст. 9 Закона). В ст. 13 предусмотрено принятие национальной энергетической программы, целью которой является определение основных направлений развития каждой отрасли топливно-энергетического комплекса.

В целом Закон «Об энергетике», конечно, имеет рамочный характер, т. е. определяет основные принципы, цели, процедуры регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе. В любом случае такой Закон необходим, он создает фундамент, определяет рамки, принципы регламентации предпринимательской деятельности в отраслях ТЭК, в том числе в нефтегазовом секторе, отражает осознание законодателем социально-экономической значимости отраслей ТЭК для государства в целом, его населения, а также усиливает публично-правовые начала в регулировании рассматриваемых общественных отношений.

К сожалению, в России такой закон пока не принят. Скорейшее принятие аналогичного закона необходимо в совокупности с другими специальными законами в целях установления надежного правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовой отрасли топливно-энергетического комплекса.

В целом нефтегазовое законодательство Кыргызской Республики характеризуется сохранением публично-правовых начал, проявляющихся в объявлении государственной собственности на нефтегазовые ресурсы; государственном регулировании экономически обоснованных и социально ориентированных цен на нефть; антимонопольном регулировании; регламента-

ции государственного контроля охраны и защиты окружающей среды; обеспечении безопасного ведения работ и др.

В Республике Беларусь 13 ноября 1997 г. принят Кодекс о недрах, состоящий из 11 разделов, 60 статей. В разделе I содержатся основные понятия и их определения: «недра», «полезные ископаемые», «месторождения полезных ископаемых», «минерально-сырьевая база», «горное предприятие». Надо отметить, что в других изученных законах, в том числе и в российском, определения минерально-сырьевой базы и горного предприятия не встречаются. Видимо, следует ввести в российский закон такие категории.

Недра объявлены исключительной собственностью государства. Особо надо отметить раздел V «Государственная регистрация и государственный учет пользования недрами. Государственная экспертиза геологической информации». Здесь содержатся нормы, регламентирующие ведение государственного кадастра, баланса запасов полезных ископаемых, правовой режим геологической информации. Правила о геологической информации также выгодно отличаются по содержанию от норм законов других государств с точки зрения соблюдения публичных интересов. В частности, совершенно правильно, на наш взгляд, определено, что геологическая информация относится к информационным ресурсам государственного значения и к республиканской собственности. Все пользователи недр в установленном порядке должны направлять информацию в государственный геологический фонд. Геологическая информация подлежит государственной экспертизе и утверждению.

В Украине действует Кодекс о недрах от 27 июля 1994 г. Кодекс состоит из 9 разделов, 69 статей. В общих положениях нет статьи, определяющей основные термины и понятия. Недра объявлены исключительной собственностью народа Украины. В главах 2–3 определяются виды пользования недрами, порядок предоставления участков в пользование, права и обязанности недропользователя. Недостаточно норм по государственной регистрации и учету работ по геологиче-

скому изучению недр, по геологической информации — всего одна ст. 39, состоящая из трех небольших частей.

Принят также Закон Украины «О нефти и газе»¹. Закон состоит из 11 разделов, в которых определяются основные правовые, экономические и организационные основы деятельности нефтегазовой отрасли Украины. Он регулирует отношения, связанные с особенностями пользования нефтегазоносными недрами, добычей, транспортированием, хранением и использованием нефти, газа и продуктов их переработки в целях обеспечения энергетической безопасности Украины, развитием конкурентных отношений в нефтегазовой отрасли, защитой прав всех субъектов отношений, возникающих в связи с геологическим изучением нефтегазоносности недр, разработкой месторождений нефти и газа, переработкой нефти и газа, хранением, транспортированием и реализацией нефти, газа и продуктов их переработки.

В первом разделе «Общие положения» даны определения основных терминов, установлена сфера действия Закона, определены принципы государственной политики в нефтегазовой отрасли. Во втором разделе изложены общие положения о государственном управлении и регулировании нефтегазовой отрасли. В третьем разделе определены полномочия органов местного самоуправления. В четвертом разделе изложены особенности правоотношений в сфере пользования нефтегазоносными недрами. Так, в ст. 10 установлено, что право собственности на природные ресурсы нефти и газа, находящиеся в пределах территории Украины, ее территориальных вод и исключительной (морской) экономической зоны, принадлежат украинскому народу.

Нефть и газ, добытые пользователем нефтегазоносных недр или возвращенные в недра для хранения, технологических целей или предотвращения их уничтожения, принадлежат пользователю нефтегазоносными недрами, если иное не предусмотрено настоящим Законом или соглашением об усло-

¹ Ведомости Верховного Суда Украины. 2001. № 50. Ст. 262.

виях пользования нефтегазоносными недрами. В последующих статьях определен порядок предоставления специальных разрешений на пользование нефтегазоносными недрами.

В пятом разделе установлены особенности правоотношений в сфере геологического изучения нефтегазоносности недр. В шестом разделе регламентируются организационные основы разработки месторождений нефти и газа. В специальных разделах содержатся нормы, регулирующие отношения в сфере осуществления хранения нефти, газа, нефтепродуктов (раздел седьмой); в сфере транспортировки — раздел восьмой; в сфере охраны окружающей среды — раздел девятый. В десятом разделе регулируются отдельные вопросы охраны объектов нефтегазовой отрасли, а также особенности условий труда в нефтегазовой отрасли и ответственность за нарушение законодательства, регулирующего деятельность в нефтегазовой сфере. В последнем, одиннадцатом разделе содержатся заключительные положения.

В декабре 1999 г. принята и введена в действие Инструкция о содержании, оформлении и порядке представления в ДКЗ Украины материалов геолого-экономической оценки месторождений нефти и газа; с введением этой инструкции не применяется «Инструкция о содержании, оформлении и порядке представления в ГКЗ СССР материалов по подсчету запасов нефти и горючих газов», утвержденная Председателем ГКЗ СССР 26 августа 1983 г.

Анализ изученных нормативных правовых актов отдельных государств ближнего зарубежья позволяет сделать следующие выводы:

1. В связи с тем, что нефтегазовые отношения являются частью топливно-энергетической системы государства, основной нефтегазового законодательства должен быть общий закон об использовании энергетических ресурсов (либо об энергетике), в котором устанавливаются основные принципы, цели, процедуры организации и регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе, в том числе в нефтегазовом секторе, фиксируются публично-правовые начала регулирования отношений в ТЭК.

2. Целесообразным представляется принятие в России специального закона «О нефти и газе», как, например, в Азербайджане, Казахстане, Киргизии. В этом законе должны содержаться специальные понятия и термины, в том числе технические, вовлеченные в правовой оборот; а также должны быть урегулированы отношения по предоставлению в пользование нефтегазоносных недр; отрегулированы полномочия соответствующих органов в сфере поиска, добычи, транспортировки, переработки, реализации нефти и газа.

3. Видимо, необходимо отдельное законодательное регулирование рентных платежей или установление специальной системы налогообложения недропользователей (по примеру Казахстана).

4. В силу сложившихся экономических связей в сфере добычи, транспортировки, переработки нефти и газа необходимы гармонизация, унификация, координация нефтегазового законодательства.

Контрольные вопросы

1. Дайте краткую характеристику современного горного и нефтегазового законодательства зарубежных стран — Бразилии, США, Канады, Китая, Норвегии.
2. Назовите основные тенденции развития современного горного законодательства зарубежных стран.
3. Дайте краткую характеристику законодательства стран ближнего зарубежья — Казахстана, Азербайджана, Киргизии, Белоруссии, Украины.

Рекомендуемая литература

1. Аманалиев Н. А. Энергетическая политика Киргизстана в новых условиях // Экономика топливно-энергетического комплекса России. 1994. № 4. С. 21–23.

2. *Андерсон Дж.* Федерализм: введение / Пер. с англ. А. Куряева, Т. Даниловой. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. 127 с.
3. *Бергман Н.* Горное законодательство в США до и после мировой войны // Горный журнал. 1924. № 3. С. 275–279.
4. Горное законодательство на Западе // Горный журнал. 1925. № 9. С. 786–790.
5. Der Rechtliche Status Von Erdolal Vertragen Nach Dem Bundesberggesetz. Vorgelegt Von Bodo Schulz Aus Eckerforde, 1990. С. 8–11.
6. *Клюкин Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. С. 30–31.
7. *Краснова И. О.* Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская академия, 1992. С. 22.
8. *Крассов О. И.* Горное право США // Государство и право. 1994. № 12. С. 109.
9. *Моргачев В. Н.* Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М.: Наука, 1987. С. 3, 5, 33, 36, 44.
10. *Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П.* Горное право: Учебное пособие. Алматы, 1999. С. 182–210.
11. Mining and Petroleum Legislation in Latin America. Washington. D. C., 1969. С. 58.
12. *Наумов Н.* Горное законодательство на Западе // Горный журнал. 1925. № 10. С. 874–875.
13. Oil and Gas Law. John S. Lowe. St. Paul Minn. West Publishing Co. 1983.
14. *Рамазанов К. Н., Заридзе Н. М.* Основные направления энергетической политики Азербайджанской Республики // Экономика топливно-энергетического комплекса России. 1994. № 4. С. 10–21.
15. *Робинсон Николас А.* Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / Под ред. О.С.Колбасова. М., 1990. С. 505–506.
16. *Романова Л.* Кувейт в зеркале Персидского залива // Нефть России. 1999. № 7. С. 27–28.
17. *Штоф А.* Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. С.-Петербург, 1882. С. 2–66.
18. <http://www.toktom.elkat.kg>. Нормативные акты Киргизской Республики. 1996. № XI.

Глава 3

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА И РЕСУРСЫ НЕДР

3.1. Общая характеристика института права собственности на недра и ресурсы недр

Российская правовая система подразделяется на составляющие ее элементы (нормы, институты, отрасли). Наиболее важным элементом системы представляется правовой институт, в частности институт права собственности. В условиях формирования новой правовой системы, ориентированной на рыночную экономику, институт права собственности является одним из центральных.

Институт права собственности на ресурсы недр представляет собой совокупность правовых норм различных отраслей права — государственного, гражданского, земельного, экологического, финансового, административного, иначе говоря, данный институт имеет не только гражданско-правовой характер. В юридической литературе можно найти несколько мнений о правовой природе института права собственности¹. Наиболее разработанным представляется гражданско-

¹ *Якушев В. С.* Государственная собственность России в условиях рыночной экономики: новая правовая модель / Право и экономика. Формирование основ законодательства. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22–25 апреля). Екатеринбург, 1995. С. 30; Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект, 1996. С. 330; *Малая Т. Н.* О соотношении собственности и права собственности. Казань, 1983. С. 3, 9; *Шкрядов В. П.* Метод исследования собственности в «Капитале» К. Маркса. М., 1961. С. 256.

правовой институт собственности¹. В соответствии с гражданским законодательством право собственности — наиболее широкое по содержанию вещное право, которое дает возможность своему обладателю-собственнику определять содержание и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное «хозяйственное господство»². Поскольку институт права собственности носит межотраслевой характер, отметим, что данное право собственности на ресурсы недр характеризуется специфическим субъектным составом и содержанием, имеет свои объекты.

К числу специальных категорий рассматриваемого института относятся: недра, природные ресурсы, ресурсы недр, углеводородное сырье, геологическая информация. Понятия «недра» и «природные ресурсы недр» встречаются в нескольких источниках права.

Так, ст. 9 Конституции Российской Федерации зафиксировала, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»³.

В ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» сформулировано определение понятия «природные ресурсы континентального шельфа». Это — минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр (минеральные ресурсы)⁴.

В ст. 2 Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2144 раскрыто содержание понятия «федеральные природные ресурсы»⁵.

¹ Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. М., 1991.

² Комментарий к части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей / Под ред. В. Д. Карповича. М.: Фонд «Правовая литература», 1995. С. 229.

³ Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

⁵ Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. Ст. 4932.

В преамбуле Закона Российской Федерации «О недрах» установлено, что «недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения»¹.

Гражданское законодательство относит землю и другие природные ресурсы к объектам гражданских прав (ст. 128, 129 ГК РФ), однако не дает ни определения понятия, ни перечня природных ресурсов.

Теоретические исследования по определению понятий «недра», «природные ресурсы» проведены в работах ученых, занимающихся проблемами экологического и земельного права. Г. С. Башмаков относит понятие недр к числу ключевых категорий и на основе анализа правовых норм советского периода приходит к выводу, что советское законодательство рассматривало в качестве недр часть природной среды, которая находится под земным покровом, а также выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность².

В литературе советского периода высказывались мнения, что понятие недр равнозначно понятию полезных ископаемых³. Подробно рассмотрено правовое понятие «недра» Л. Г. Навроцкой⁴, З. Х. Айткуловым⁵.

Исходя из смысла Горного положения Союза ССР, в свое время не соглашался с мнением о приравнивании понятия недр к понятию полезных ископаемых и Н. А. Сыродоев, так

¹ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

² Башмаков Г. С. Понятие недр по советскому законодательству // Советское государство и право. 1973. № 9. С. 129.

³ Коган М. Е. О кодификации горного законодательства // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 99; Лисковец Б. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых. М., 1960. С. 10; Мухитдинов П. Б. Объекты права государственной собственности на недра // Советское государство и право. 1971. № 5. С. 25.

⁴ Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР. М., 1976. С. 8.

⁵ Айткулов З. Х. Правовая охрана недр в СССР. М., 1970. С. 6.

как, по его мнению, полезные ископаемые — это составные части недр, которые могут добываться с промышленной целью, путем извлечения или отделения их, независимо от того, находятся они в глубине или выходят на поверхность¹.

В своем исследовании А. Р. Мухамедов присоединяется к авторам, считающим недрами всю природную среду, находящуюся под земной поверхностью, а также выходы полезных ископаемых на поверхность².

Полностью соглашаясь с Г. С. Башмаковым, Н. А. Сыродоевым в оценке рассмотренного определения недр, полагаем, что с учетом современного российского законодательства о недрах и научных взглядов следует несколько развить понятие недр.

Определение понятия недр, содержащееся в Законе Российской Федерации «О недрах», а также на его основе данное некоторыми авторами³, страдает, на наш взгляд, неполнотой, поскольку в нем умалчивается о такой части недр, как выходящие на поверхность месторождения полезных ископаемых. Необходимость более точного определения понятия недр отмечена Л. А. Заславской, О. М. Тепловым, Б. Д. Ключиным⁴.

¹ Сыродоев Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства // Советское государство и право. 1969. № 4. С. 36.

² Мухамедов А. Р. Государственный горный надзор за использованием недр. М., 1978. С. 5. Аналогичное понятие дано в работе: Даукшис А. Я. Правовая охрана недр в Латвийской ССР: Учебное пособие. Рига, 1980. С. 5.

³ Петров В. В. Экологическое право России. С. 108; Теплов О. М., Ключкин Б. Д. Недра и право. Условия предоставления недр в пользование (для геологоразведки, добычи, промышленной эксплуатации) на территории Российской Федерации (включая свободные экономические зоны). М.: Московский рабочий. Геополис, 1994. С. 6.

⁴ Теплов О. М. Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27–32; Ключкин Б. Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. № 17–18. С. 58; Заславская Л. А. Новый закон Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1993. № 2. С. 65–78.

Рассмотрим понятие «природные ресурсы».

В действующем законодательстве, в частности, в ст. 9 Конституции Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», ст. 2 Указа Президента Российской Федерации «О федеральных природных ресурсах», ст. 128, 129 ГК РФ «природные ресурсы» упоминаются в одном ряду с «землей» и определяются как объекты гражданских прав, оборот которых возможен в пределах, допускаемых специальным законодательством. Также в указанных нормах дается понятие природных ресурсов континентального шельфа и раскрывается содержание понятия «федеральные природные ресурсы». Однако в законе не раскрывается понятие природных ресурсов.

В учебной литературе, например, в учебнике «Экологическое право России» В. В. Петров отмечает, что природный ресурс в том смысле, в котором этот термин употребляется в российском законодательстве, — это источник экономического потребления человеком природы. Исходя из этого, автор определяет основные виды природных ресурсов — земельные, лесные, водные, минеральные, фаунистические, солнечные и т. д.¹ Однако на сегодняшний день, как правильно отмечается, «понятийный вопрос — “земля” и другие “природные ресурсы” — не исследован»².

В целях упорядочения законодательства, регулирующего отношения собственности в сфере недропользования, в том числе в сфере поиска, разведки и добычи минеральных ресурсов вообще и углеводородного сырья в частности и приведения его к «общему знаменателю», необходимо дать четкое определение природных ресурсов. При этом, на наш взгляд, следует оттолкнуться от этимологического и энциклопедического толкования рассматриваемого понятия.

¹ Петров В. В. Экологическое право России. С. 107–108.

² Вылегжанин А. Н., Самохвалов А. Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право. 2000. № 1. С. 63.

Так, в энциклопедическом словаре природные ресурсы определены как «компоненты природы, которые на данном уровне развития производительных сил используются или могут быть использованы в качестве средств производства и предметов потребления»¹.

В юридической литературе встречается толкование понятия «природные ресурсы»². Так, О. М. Теплов, Б. Д. Клюкин относят к природным ресурсам землю и ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных, цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы на территории Российской Федерации, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации. А. А. Рябов рассматривает природные ресурсы в широком и узком смысле. В широком смысле — это понятие экологическое и экономическое, т. е. это все тела и силы природы, которые используются сейчас и могут быть использованы человеком в обозримом будущем. В узком смысле природные ресурсы — это природные богатства, прямо и косвенно участвующие в производственной или иной деятельности человека. К такому относятся земные, водные, лесные ресурсы недр и животного мира. В ГК РФ определено: «Земля и другие природные ресурсы являются частично оборотоспособными объектами гражданских прав в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах».

С учетом существующих представлений о природных ресурсах, соглашаясь с В. В. Петровым, О. М. Тепло-

¹ Большой энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1991. Т. 2. С. 28, 203.

² Теплов О. М., Клюкин Б. Д. Недра и право. Условия предоставления недр в пользование (для геологоразведки, добычи, промышленной эксплуатации) на территории Российской Федерации (включая свободные экономические зоны). С. 6; Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. М., 1984. С. 11.

вым, Б. Д. Клюкиным, считаем, что можно определить природные ресурсы как объективно существующие компоненты природы, известные человеку и используемые им в качестве источников экономического потребления. К их числу относятся: земля, ресурсы недр, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны и др. Исходя из определяющего значения природных ресурсов для экономики страны, видимо, следует разработать и принять специальный закон о природных ресурсах, в котором должно содержаться общее понятие о природных ресурсах, а также должны быть определены понятия отдельных видов природных ресурсов — минеральных, земельных и др.

Указанные определения могут быть использованы и при разработке специального горного законодательства, в том числе Горного кодекса.

3.2. Субъекты права собственности на ресурсы недр

Субъект права — один из элементов структуры правоотношения. Под субъектным составом правоотношения понимаются участники правоотношения. Так, в соответствии со ст. 2 ГК РФ участниками гражданских правоотношений являются физические лица, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Рассмотрим субъектный состав отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи природных ресурсов (полезных ископаемых) из недр. До принятия Закона Российской Федерации «О недрах» вопрос о субъектах права собственности решался однозначно: единым и единственным субъектом права государственной социалистической собственности, в том числе на недра и природные ресурсы,

признавалось Советское государство, часто отождествляемое с советским народом.

По действующему законодательству субъектами права государственной собственности на недра и ресурсы недр признаются Российская Федерация в целом, субъекты Российской Федерации¹.

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В названной статье не содержится признание того, что природные ресурсы являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Данный подход законодателя подвергается современными представителями конституционно-правовой науки определенной критике. Так, в частности, В. В. Гребенников отмечает, что «в целом содержание ст. 9 Конституции Российской Федерации несет на себе отпечаток декларативности, более характерный для предшествующего периода истории России. Ее содержание вызывает ряд вопросов»².

Следует полностью согласиться с В. В. Гребенниковым в том, что действительно содержание ст. 9 Конституции Российской Федерации носит декларативный характер, не дающий четкого представления о субъектах права собственности на землю и другие природные ресурсы.

¹ Ст. 9 Конституции Российской Федерации; ст. 124 ГК РФ; Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. С. 89.

² Гребенников В. В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства. М.: Манускрипт, ТЕИС, 1996. С. 26–27.

О. М. Теплов, Б. Д. Клюкин в книге «Недра и право» называют субъектами права собственности на недра:

- Российскую Федерацию;
- республики в составе Российской Федерации;
- края, области, города Москву и Санкт-Петербург;
- автономную область и автономные округа;
- муниципалитеты¹.

А. И. Перчик, рассматривая вопросы права собственности на недра и ресурсы недр, отдельно не касается вопроса о субъектах права собственности, оговаривая лишь, что согласно Закону Российской Федерации «О недрах» недра и их ресурсы в естественном состоянии могут находиться только в государственной собственности².

Действительно, до момента добычи полезных ископаемых все, что содержится в недрах земли, и сами недра находятся в государственной собственности. Следовательно, и субъектами отношений собственности в таком случае могут быть государство в лице соответствующих органов и государственные образования, т. е. субъекты Федерации — республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные округа и автономная область. Муниципальные образования и их органы в соответствии с Конституцией Российской Федерации не входят в систему государственных органов.

Гражданское законодательство (ст. 212, 214 ГК РФ) исходит вообще из принципа дозволенности и определяет, что природные ресурсы (полагаем, что в том числе недра и ресурсы недр), не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Здесь важно отметить, что, комментируя положения п. 2 ст. 214 ГК РФ, Е. А. Суханов подчеркивает: «В данной норме закона

¹ Теплов О. М., Клюкин Б. Д. Недра и право. Условия предоставления недр в пользование (для геологоразведки, добычи, промышленной эксплуатации) на территории Российской Федерации (включая свободные экономические зоны). М.: Московский рабочий. Геополис, 1994. С. 8.

² Перчик А. И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 46.

установлена своеобразная презумпция (предположение) государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, что исключает их существование в качестве бесхозного имущества (ст. 225 ГК РФ). С другой стороны, этим правилом закона установлены известные ограничения частной собственности на землю и другие природные ресурсы в том смысле, что они могут быть объектом частной и даже муниципальной собственности лишь в той мере, в какой это прямо допускается государством»¹. В силу положений Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»² участниками договорных отношений по разделу продукции могут быть иностранные инвесторы. Исходя из изложенного, полагаем, что к субъектам права собственности на недра и ресурсы недр в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых (в том числе нефти и газа) можно отнести публичные образования (государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), юридические лица и граждан.

Субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, т. е. Российская Федерация и входящие в ее состав республики, края, области и т. д., но не их органы власти или управления (п. 3 ст. 214 ГК РФ). От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (ст. 125 ГК РФ).

Необходимо подчеркнуть следующую специфику участия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях собственности на недра и ресурсы недр, в частности нефть и газ. В юридической литературе отмечается, что

¹ *Суханов Е. А.* Общие положения о праве собственности и других вещных правах // *Хозяйство и право.* 1996. № 6. С. 41.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

в ходе экономической реформы в сфере недропользования складывается ориентация на сочетание административных и гражданско-правовых методов регулирования недропользования¹. В первом случае отношения собственности построены между участниками (государством и иными субъектами) на властно-императивных началах, во втором — на принципах диспозитивного регулирования и равенства сторон². В первом случае государство, будучи единственным собственником недр и ресурсов недр (подчеркнем, — до момента добычи полезных ископаемых из недр), в установленном законом порядке предоставляет участки недр лишь в пользование иным субъектам на условиях, определяемых лицензией.

Во втором случае государство выступает как равноправный участник имущественных правоотношений. Примером такого участия государства в отношениях собственности в рассматриваемой сфере является соглашение о разделе продукции, заключение которого регулируется Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Поскольку в ст. 76 Конституции Российской Федерации вопросы недропользования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, в правоотношениях по предоставлению недр в пользование участвуют и субъекты Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере регулирования отношений

¹ См., например: *Клюкин Б. Д.* Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // *Законодательство и экономика.* 1995. № 17 — 18. С. 3; *Теплов О. М.* Совершенствование пользования недрами // *Законодательство и экономика.* 1995. № 17 — 18. С. 67; *Теплов О. М.* Лицензирование пользования недрами / В сб.: *Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство.* М., 1995. С. 120—122; *Махлина М.* Законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы и прав инвестора в российском законодательстве // *Нефть, газ и право.* 1995. № 2 (3). С. 16—17; *Сосна С.* О развитии государственно-частных отношений в природопользовании // *Нефть, газ и право.* 1996. № 3. С. 2.

² *Алексеев С. С.* Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 156; Комментарий части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М.: Фонд «Правовая культура», 1995. С. 153.

недропользования, в том числе отношений собственности в рассматриваемой сфере, определены ст. 4 Закона Российской Федерации «О недрах». Полномочия их заключаются в принятии и совершенствовании законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах; в участии в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр; в разработке и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации; в создании и ведении территориальных фондов геологической информации; в распоряжении информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов и др.

Что касается остальных субъектов отношений собственности на недра и ресурсы недр (муниципальных образований, юридических лиц, граждан), то, как было ранее отмечено, они могут выступить участниками рассматриваемых отношений лишь в отношении добытых из недр полезных ископаемых (нефти и газа) в порядке и на условиях, определяемых законом.

Добытые полезные ископаемые (минеральное сырье) могут быть собственностью горного предприятия полностью либо частично (в результате раздела) по условиям лицензионного соглашения¹. Представляется необходимым определить в законе статус горно-промышленного предприятия как субъекта рассматриваемых правоотношений.

Участие физических лиц в рассматриваемых отношениях видится в нескольких аспектах. Во-первых, приобретение по различным гражданско-правовым основаниям добытых полезных ископаемых (нефти и газа), находящихся в режиме свободной реализации.

Во-вторых, обнаружение полезных ископаемых (нефти и газа) на земельном участке, принадлежащем гражданину

¹ Теплов О. М. Правовое регулирование недропользования субъектами Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1995. № 17–18. С. 75.

на праве собственности, либо обнаружение полезных ископаемых гражданином в иной местности. В проекте структуры Горного кодекса Российской Федерации в числе участников горных отношений называются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица, в том числе специальные субъекты — горные предприятия (горно-добывающее и нефтегазовое). Предлагается дать определение горного предприятия как имущественного комплекса для недропользования и как коммерческой организации — недропользователя. Представляется, что к специальным субъектам должны быть отнесены и перерабатывающие предприятия. В законе следует не только определить понятие горного предприятия как имущественного комплекса, а также необходимо определить права и обязанности участников.

Исходя из изложенного, считаем, что в специальном законодательстве, в частности в Законе Российской Федерации «О недрах», должна содержаться статья, определяющая круг субъектов права собственности на ресурсы недр (как находящиеся в недрах земли, так и извлеченные из них), а также регулирующая права и обязанности участников.

3.3. Специальные объекты отношений собственности

Другим элементом правоотношения является объект. Вопрос об объекте в теории права является дискуссионным¹. Не рассматривая отдельно существующие взгляды, остановимся на общем представлении об объекте как о благе, по поводу которого возникают и осуществляются гражданские права и обязанности².

¹ См., например: Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л.: ЛГУ, 1959.

² Гражданское право: Учебник в 2-х т. / Под ред. Е. А. Суханова. М.: БЕК, 1993. Т. 1. С. 111.

В соответствии со ст. 128 ГК РФ объектами гражданских правоотношений являются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, работы и услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность), нематериальные блага.

Конкретными объектами (предметами), по поводу которых возникают отношения собственности в рассматриваемой сфере, являются недра, ресурсы недр, в том числе нефть и газ, а также специфичные объекты, такие как нефтяные и газовые скважины, кустовые площадки.

Действующий Закон о недрах в ст. 1–2 устанавливает, что государственной собственностью являются недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, т. е. законодатель определяет объектом права собственности недра. Вместе с тем в ст. 2 раскрывается содержание государственного фонда недр, включающего используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

В современной юридической литературе встречаются следующие толкования объектов отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа. А. И. Перчик выделяет права собственности на недра, на полученные ископаемые и другие полезные свойства недр, на имущество и геологическую информацию, создаваемые в процессе пользования недрами. О. М. Теплов, Б. Д. Клюкин раскрывают понятие природных ресурсов недр¹. С. А. Сосна предлагает введение двойной конструкции государственной собственности: публично-правовой и частноправовой собственности

¹ Теплов О. М., Клюкин Б. Д. Недра и право. Условия предоставления недр в пользование (для геологоразведки, добычи, промышленной эксплуатации) на территории Российской Федерации (включая свободные экономические зоны). М.: Московский рабочий. Геополис, 1994. С. 6–7.

государства¹. О. И. Крассов, Р. Б. Рюмина полагают, что Законом о недрах в отношении объектов права собственности, т. е. участков недр, предусмотрено выделение участков федерального, регионального и местного значения². Авторы учебника «Земельное право России» относят к объектам прав недр, государственный фонд недр Российской Федерации и участки недр³.

На наш взгляд, объектами отношений собственности в рассматриваемой сфере являются участки недр и различные (существующие в природе) полезные ископаемые (ресурсы недр). Причем на этапе поиска и разведки объектом являются участки недр, включая и содержащиеся в них полезные ископаемые (в том числе нефть и газ), а на этапе добычи — объектом выступают добытые полезные ископаемые, в частности нефть и газ. И еще одно важное обстоятельство: согласно ст. 130 ГК РФ участки недр и все, что прочно связано с землей, относятся к недвижимым вещам.

В связи с принятием и введением в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о регистрации) возникают вопросы регистрации прав на участки недр и другие природные ресурсы. Данный Закон, а также ГК РФ в ст. 130 относят к недвижимому имуществу (недвижимости) земельные участки, участки недр и все объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно.

В соответствии со ст. 30 и 32 Закона Российской Федерации «О недрах» должны оформляться государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископае-

¹ Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 1. С. 35.

² Крассов О. И., Рюмина Р. Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1995. № 9. С. 40.

³ Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение» / Под ред. В. В. Петрова. М., 1995. С. 234.

мых. По смыслу ст. 1 Закона о регистрации, п. 2 ст. 131 ГК РФ кадастровый и технический учет (инвентаризация) могут осуществляться наряду с государственной регистрацией недвижимого имущества.

К специальным объектам относятся нефтяные и газовые скважины, кустовые площадки. В структуре основных фондов нефтегазодобывающих предприятий 90% стоимости сооружений приходится на скважины¹. По техническим характеристикам скважины и кустовые площадки являются капитальными сооружениями, и их перемещение невозможно без несоразмерного ущерба их назначению. В связи с этим возникают вопросы отнесения скважин и кустовых площадок к объектам недвижимости и регистрации прав на это недвижимое имущество.

По сведениям Комитета по управлению государственным имуществом Тюменской области, в Мингосимуществе России и в областном комитете нефтяные скважины и кустовые площадки в реестре государственного имущества не значатся. В связи с отсутствием единых правил регистрации прав на нефтяные скважины в Тюменской области осуществляется регистрация прав на нефтегазовые скважины глубокого бурения и сделок с ними на основе методических рекомендаций, утвержденных регистрирующим органом². Полагаем, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества», а также постановлением губернатора Тюменской области от 15 ноября 1999 г. № 251 «Об организации учета государственного имущества и о ведении реестра государственного имущества области» учет нефтяных скважин и кустовых площадок необходимо вести, а также, видимо, должна быть организована единая по России государственная регистрация

¹ Егоров В.И., Победоносцева Н.Н., Павлинич Э.А. и др. Экономика нефтегазодобывающей промышленности: Учебник для вузов. М.: Недра, 1984. С. 156, 157.

² Информация получена в Комитете по управлению государственным имуществом Тюменской области.

прав на указанные объекты. В Законе Российской Федерации «О недрах», а также в Законе о регистрации предусмотрена государственная регистрация участков недр. В Законе Российской Федерации «О недрах» предусмотрено также включение в государственный реестр работ по геологическому изучению недр (ст. 28). Полагаем, что поскольку нефтяные, газовые скважины, кустовые площадки по своим техническим признакам могут быть отнесены к недвижимому имуществу, то в соответствующие законы следует внести дополнение о государственной регистрации нефтяных, газовых скважин и кустовых площадок как объектов недвижимости, а также регистрации прав на это имущество. При этом, видимо, должно быть оговорено, что нефтяные, газовые скважины, кустовые площадки относятся к объектам, ограниченным в обороте, поскольку они связаны с землей и участком недр, предоставленным в пользование на основании лицензии. Полагаем, что свободный оборот указанных объектов невозможен так же, как невозможен свободный оборот участков недр. Таким образом, при предлагаемой государственной регистрации нефтяных, газовых скважин, кустовых площадок достигается в основном цель упорядочения учета специфических объектов недвижимости. В базовой концепции и проекте структуры Горного кодекса Российской Федерации предлагается установить следующие основания перехода прав пользования участками недр от одного недропользователя к другому: «Недропользователь вправе в соответствии с законодательством передать принадлежащее ему право пользования участком недр другому недропользователю только в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица), а в остальных случаях только с согласия собственника и при условии, что правопреемник отвечает требованиям, предъявленным законодательством о недрах к первоначальному владельцу права пользования недрами»¹. Видимо, здесь необ-

¹ Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов России». 1988. № 4–5. С. 38.

ходимо оговорить, что вместе с правом пользования участком недр переходят права на скважины и кустовые площадки. В зависимости от назначения можно выделить скважины поисковые, разведочные, эксплуатационные. Возможны классификации и по другим основаниям.

В проекте структуры Горного кодекса Российской Федерации в гл. 2 «Объекты и субъекты отношений недропользования (горных отношений)» объектами названы: государственный фонд недр; участки недр и права пользования ими; недра и содержащиеся в них ресурсы (полезные ископаемые, включая подземные воды, подземные пространства, геоэнергию и иные ресурсы, которые используются или могут быть использованы); участки недр¹. В разделе X «Эксплуатация месторождений полезных ископаемых» в гл. 26 предлагается дать понятие и классификацию месторождений и залежей углеводородов; определить категории скважин. В указанном разделе следует также учесть вопросы отнесения участков недр, скважин к специфическим объектам недвижимости и ведения государственного учета указанных объектов, а также их государственной регистрации.

3.4. Формы и содержание права собственности

Исходя из предложенной ранее классификации субъектов, необходимо выделить следующие формы собственности:

- а) собственность публичных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);
- б) собственность юридических лиц;
- в) собственность граждан.

¹ Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов России». 1988. № 4–5. С. 32.

Предлагаемая классификация форм собственности не противоречит ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах», установившей исключительно государственную собственность на недра и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, поскольку мы рассматриваем отношения собственности на ресурсы недр в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа. В сфере поиска и разведки — один правовой режим, а в сфере добычи — другой правовой режим ресурсов недр (нефти и газа) усматриваются по действующему законодательству.

Содержание права собственности в любой сфере хозяйственной деятельности раскрывается через известную триаду правомочий собственника — владение, пользование, распоряжение¹. Причем такое содержание присуще и праву государственной собственности, и праву собственности субъектов Российской Федерации, и праву собственности муниципальных образований. Законодательно могут быть установлены лишь некоторые особенности возникновения, прекращения и осуществления права собственности в зависимости от субъектного состава, как отмечает Е. А. Суханов². По убеждению А. Ж. Тунян, государственная и общенародная собственность соотносятся между собой как «форма» и «содержание»³. Полагаем, что содержание права собственности в интересующей нас сфере отношений может быть раскрыто традиционно через известные правомочия собственника. Рассмотрим содержание каждой названной нами формы собственности с целью выявления особенностей осуществления прав.

¹ Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение» / Под ред. В. В. Петрова. М., 1995. С. 72–75; Перчик А. И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 46.

² Комментарий к части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М.: Фонд «Правовая культура», 1995; Российский закон о собственности. С. 179.

³ Тунян А. Ж. Категория права собственности в общей теории права. М., 1996. С. 15.

При рассмотрении содержания права государственной собственности на недра и ресурсы недр по действующему законодательству отметим, что государство осуществляет правомочия собственника в лице соответствующих органов. К органам государственной власти и управления, ведающим природными ресурсами, относятся согласно ст. 77, 78 Конституции Российской Федерации, ст. 36 Закона Российской Федерации «О недрах»:

- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации.

К органам специальной компетенции относятся:

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Государство как публично-правовой институт осуществляет правомочия собственника в рамках, определяемых законами, принимаемыми властными органами государства. В связи с этим Е. А. Суханов отмечает, что содержание права собственности на землю и другие природные ресурсы обладает некоторыми особенностями¹. А. Н. Вылегжанин, А. Ф. Самохвалов, характеризуя объем прав на природные ресурсы в целом, подчеркивают, что в научных правовых прогнозах, в законопроектах, в действующем законодательстве отражены разные подходы к вопросу об оптимальном объеме прав на природные ресурсы. Определенный выбор в пользу какой-либо научной позиции законодателем не сделан². Полагаем, что законодатель исходит из позиции

¹ Комментарий к части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М.: Фонд «Правовая культура», 1995. С. 230.

² Вылегжанин А. Н., Самохвалов А. Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право. 2000. № 1. С. 64.

исключительной государственной собственности на природные ресурсы в целом, на недра и ресурсы недр в частности. Необходимо отметить следующие характерные черты содержания права собственности на недра и ресурсы недр (нефть и газ):

1. Гражданско-правовой оборот участков недр и ресурсов недр (нефти и газа) законодательно ограничен (п. 3 ст. 129 ГК РФ, ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах»). Что касается ресурсов недр (нефти и газа), то до момента добычи из недр они находятся в государственной собственности и, соответственно, не могут быть в свободном обороте, после добычи из недр становятся собственностью различных субъектов (государства, юридических лиц), и в отношении этой части природных ресурсов собственники осуществляют самостоятельно правомочия владения, пользования, распоряжения. Однако специфика оборота ресурсов недр проявляется в том, что государство регулирует его через систему лицензирования, квотирования и налогообложения.

2. Недра и находящиеся в них полезные ископаемые предоставляются собственником-государством в пользование лишь в порядке, регулируемом законодательством. При этом собственник должен учитывать природоохранные (экологические) требования и запреты, целевое назначение данных объектов, требования закона по рациональному использованию, права и обязанности соседствующих пользователей и т. п. Поскольку недра и ресурсы недр представляют особую экономическую ценность и имеют в определенной мере стратегически важное значение для всего общества, то ясно, что собственник (государство, иные субъекты) в процессе реализации правомочий обязан блюсти общественный интерес: принимать меры к обеспечению рационального использования; проводить мероприятия по комплексному изучению; осуществлять надлежащим образом охрану, учет, контроль.

В русле изложенных принципов строится система органов управления государственной собственностью — недрами,

ресурсами недр, а также формируются полномочия соответствующих государственных органов.

Согласно п. «г» ст. 114 Конституции Российской Федерации управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации; порядок деятельности Правительства определяется федеральным конституционным законом.

На сегодняшний день, по общему правилу, управление государственным имуществом возложено Правительством Российской Федерации на Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество).

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, в том числе отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, определены в ст. 3, 4, 5 Закона Российской Федерации «О недрах».

Компетенция органов местного самоуправления заключается в основном в участии в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков (ст. 5 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Анализ названных норм свидетельствует о том, что полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обозначены в Законе в общих чертах. Конкретное содержание правомочий, порядок и пределы их реализации должны регулироваться сопутствующими законами и иными нормативными актами.

Субъекты Российской Федерации осуществляют правомочия собственника на природные ресурсы также в лице соответствующих органов власти и управления.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные категории института права собственности, дайте их определение.
2. Назовите субъектов (участников) права собственности на недра и ресурсы недр, дайте их характеристику.
3. Определите специальные объекты права собственности на недра и ресурсы недр.
4. Дайте характеристику форм собственности на недра и ресурсы недр.
5. Раскройте содержание права собственности на недра и ресурсы недр.

Контрольные тестовые задания

1. Выберите из перечисленных понятий специальные категории института права собственности на недра и ресурсы недр:

- а) вещи;
- б) природные ресурсы;
- в) минеральные ресурсы;
- г) ценные бумаги;
- д) геологическая информация.

2. Выберите определение недр, содержащееся в Законе Российской Федерации «О недрах»:

- а) недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения;
- б) недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения,

включающая в себя органические и неорганические природные ресурсы, в том числе и выходящие на поверхность земли.

3. Выберите из перечисленных субъектов участников права собственности на недра и ресурсы недр:

- а) Российская Федерация;
- б) иностранные государства;
- в) субъекты Российской Федерации;
- г) иностранные граждане;
- д) муниципальные образования;
- е) юридические лица;
- ж) граждане Российской Федерации.

4. Выберите из перечисленных объектов специальные объекты права собственности на недра и ресурсы недр:

- а) имущественные права;
- б) недра;
- в) нематериальные блага;
- д) ресурсы недр;
- е) нефтяные и газовые скважины;
- г) геологическая информация;
- з) здания и сооружения.

5. Определите, какие из перечисленных форм собственности признаются действующим законодательством как формы собственности на недра и ресурсы недр:

- а) общественная;
- б) частная;
- в) акционерная;
- г) государственная;
- д) кооперативная;
- е) муниципальная.

6. Назовите, какая форма собственности на недра и ресурсы недр установлена в Законе Российской Федерации «О недрах»:

- а) общенародная;
- б) государственная;
- в) частная.

7. Выберите из перечисленных правомочий правомочия собственника, определяющие содержание права собственности на недра и ресурсы недр:

- а) правомочие владения;
- б) правомочие дарения;
- в) правомочие пользования;
- г) правомочие распоряжения.

**Рекомендуемая литература
и нормативные правовые акты**

1. Бибиков А. И. Правовые проблемы реализации государственной собственности. Иваново, 1992. С. 29.
2. Вылегжанин А. Н., Самохвалов А. Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право. 2000. № 1. С. 66.
3. Голуб А. А., Струкова Е. Б. Экономика природных ресурсов. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 175.
4. Гражданское право: Учебник. Часть III / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект, 1998. С. 169.
5. Дудиков М. В. К вопросу о государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. 2001. № 1. С. 71.
6. Ерофеев Б. В. Советское природоресурсное право: Учебное пособие. М., 1983. С. 55, 56.
7. Закон Российской Федерации «О недрах».
8. История не знает примеров, когда Федерация выжила в условиях войны регионов с центром // Российская газета. 2000. 20 июля № 139 (2503).
9. Конституция Российской Федерации.
10. Крассов О. И., Рюмина Р. Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1995. № 9. С. 40.
11. Лукьянчиков Н. Н. Экономический механизм управления природными ресурсами // Экономика природопользования. 1998. № 2. С. 11, 18–21.
12. Моисеев Н. Н., Львов Д. С., Петров А. А., Питерский В. М. Укрепление российской государственности: экономика, ресурсы, геополитика. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 33.

13. Морозова Л. А. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 20.
14. Пахомова Н. В., Шалабин Г. В., Кротов М. И. Экономика природопользования: Учебное пособие / Под ред. Н. В. Пахомовой, Г. В. Шалабина. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. С. 66.
15. Перчик А. И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 110–111.
16. Разовский Ю. В. Горная рента. М.: Экономика, 2000. С. 207.
17. Разовский Ю. В. Экономика и право недропользования // Законодательство и экономика. 1996. № 6/5. С. 53.
18. Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. С. 74.
19. Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 1. С. 35.
20. Сыродоев Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 97.
21. Теплов О. М. Правовое регулирование недропользования субъектами Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1995. № 17–18. С. 75.
22. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. д. э. н., проф. В. И. Кошкина, к. э. н., доцента В. М. Шупыро. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 8.
23. Экономико-правовые проблемы природопользования // Экономика природопользования. 1997. № 2. С. 11, 18–21.

Глава 4

ГЕОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЗНАЧЕНИЕ, ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Геологическое изучение и использование недр можно рассматривать как социальную сферу деятельности, связанной с многосторонним познанием общего геологического строения земной коры, с поиском, оценкой и разведкой месторождений полезных ископаемых. Основной производственный процесс ее составляют технологии получения, регистрации, сбора и обработки геологических данных, а конечным результатом является информация о геологических объектах, о количестве и качестве природных ресурсов в недрах, подготовленная в соответствии с установленными требованиями.

Сфера геологического изучения и использования недр характеризуется большими объемами сбора, обработки и интерпретации данных. В настоящее время общий годовой объем сбора и обработки, например, геофизической информации достигает 10^{12} – 10^{13} байт, это намного больше, чем в других отраслях отечественного производства¹. За 300-летний период функционирования геологической службы России накоплены громадные объемы геологической информации, которые сегодня сосредоточены главным образом в федеральном и территориальных геологических фондах, Государственном банке

¹ Савостьянов Н. А. Состояние и проблемы российской нефтегазовой геофизики // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. Научно-экономический журнал. 2007. № 5. С. 19–22.

цифровой геологической информации, фондах институтов геологического профиля и учебных заведений высшего образования, а также в архивах отраслевых НИИ и производственных геологических и геофизических организаций¹.

Российский федеральный геологический фонд (Росгеолфонд) осуществляет хранение накопленной и вновь поступающей информации, обеспечивает сбор, сохранность и организованное использование материалов, информационное обслуживание предприятий, учреждений и организаций. Доступ к информационным ресурсам Росгеолфонда осуществляется с разрешения Минприроды России.

Информационные ресурсы Росгеолфонда общей численностью более 3,1 миллиона единиц хранения размещены в следующих хранилищах²: хранилище геологических отчетов; хранилище балансов; хранилище паспортов государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых (ГКМ); хранилище материалов изученности; хранилище материалов по торфу, сапропелю; хранилище материалов НИР по экологии; хранилище кино-, фото-, видеоматериалов; картохранилище; хранилище материалов по радиоактивному сырью; хранилище материалов на магнитных носителях.

В Росгеолфонде функционируют автоматизированные системы «Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых Российской Федерации»; «Государственный баланс запасов полезных ископаемых»; «Изученность территории Российской Федерации»; автоматизированная система учета неопубликованной геологической информации (каталог отчетов); информационная система «Регулирование использования минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации»; электронный архив геологических отчетов.

¹ Зайченко В. Ю. О значении информационных геологических ресурсов в недропользовании // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2003. № 5–6. С. 50–53.

² <http://www/rifgi.ru>.

4.1. Информация как объект правовых отношений

Информация в настоящее время превратилась в общенаучное межотраслевое понятие, так как механизм возникновения и использования информации один и тот же как для технических, так и для социальных систем, в том числе и для сферы геологического изучения и использования недр.

Как объект правовых отношений информация обладает следующими юридически значимыми признаками¹. Прежде всего информация является идеальным компонентом бытия, т. е. благом нематериальным, не сводимым к тем физическим объектам, которые выступают ее носителями (запись на бумаге, магнитная лента и т. п.). Далее, информация есть благо непотребляемое, которое подвергается лишь моральному, но не физическому старению. Важной особенностью информации является возможность ее практически неограниченного тиражирования, распространения и преобразования форм ее фиксации.

А. Б. Венгеров в свое время определил квалифицирующие признаки информации, которые имеют значение и в настоящее время²:

- а) самостоятельность по отношению к материальному носителю;
- б) возможность многократного использования и неисчерпаемость ресурса;
- в) сохранение информации у передающего субъекта;
- г) возможность к сохранению, исполнению, агрегированию, синтезу;
- д) количественная определенность;
- е) системность.

¹ Гражданское право: Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Ч. 1. М.: Проспект, 1997. С. 312–353.

² Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1975. С. 19.

Легальное определение информации содержится в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации)¹, в соответствии с которым «информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». В данном Законе информация признается объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений (ст. 5). Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

Виды информации в зависимости от категории доступа:

- общедоступная информация;
- информация ограниченного доступа (информация, доступ к которой ограничен федеральными законами).

Субъектом информационных отношений в Законе об информации признан «обладатель информации» — лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам. Обладателем информации может быть гражданин (физическое лицо), юридическое лицо, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Обладатель информации, если иное не предусмотрено федеральными законами, вправе (ст. 6 Закона об информации):

- 1) разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа;
- 2) использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению;
- 3) передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном Законом основании;

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

4) защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования иными лицами;

5) осуществлять иные действия с информацией или решать осуществление таких действий.

Объективную форму в соответствии с Законом об информации имеет документированная информация — зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель (п. 11 ст. 2).

4.2. Общая характеристика геологической информации

Информация, получаемая в процессе геологического изучения недр, состоит из результатов измерений различных параметров, получаемых при проведении геологических, геофизических, геохимических, петрофизических и аналитических исследований. Весь объем геологической информации о морфологии, вещественном составе, структурно-текстурных особенностях, физических и других свойствах геологических объектов специалисты делят на два вида¹:

- первичную геологическую информацию — данные, полученные в пунктах наблюдения;
- вторичную геологическую информацию, полученную в результате графоаналитического обобщения.

К первичной информации относятся все виды полевых записей независимо от их формы: таблицы, аналоговые и цифровые записи на магнитных лентах и дисках, журнальные вспомогательные заметки и т. д. К вторичной информации относятся

¹ Усиков Ю. Т. Достоверность геолого-разведочной информации. М.: Недра, 1988. С. 6; Зайченко В. Ю. Понятийные парадоксы геоинформатики // Геоинформатика. 2002. № 2. С. 39–41.

сводные диаграммы, таблицы и заключения по скважинам, пластометрические карты, карты изменения подсчетных параметров пластов (пористости, эффективной мощности, нефтегазонасыщенности, зольности и т. д.) и другие обобщенные материалы в пределах месторождения, района и региона.

Согласно ст. 27 Закона Российской Федерации «О недрах»¹ под геологической информацией понимается «информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах». В статье установлено, что геологическая информация может находиться в государственной собственности или в собственности пользователя недр в зависимости от того, за счет каких средств она получена. Исполнитель имеет право использовать полученную в результате проведения работ геологическую и иную информацию о недрах для научной и преподавательской деятельности.

В Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции»² предусмотрено, что вся первичная геологическая, геофизическая информация, данные по ее интерпретации, производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству.

4.3. Экспертиза геологической информации

Использование хозяйствующими субъектами неполной, недостоверной геологической информации, полученной без соблюдения установленного порядка пользования недрами, а также без соблюдения норм и правил в области геоло-

¹ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах»// СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

² Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 29 декабря 2004 г.) «О соглашениях о разделе продукции»// СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

гического изучения, приведет в конечном счете к нарушению публичных интересов нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, которое выразится в нерациональном использовании недр, необеспеченности воспроизводства минерально-сырьевой базы страны и геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана. Публично-правовыми средствами государственного регулирования, обеспечивающими использование достоверной геологической документированной информации, являются государственная экспертиза геологической информации и государственный учет запасов полезных ископаемых.

Ст. 29 Закона Российской Федерации «О недрах» содержит дополнительное требование к геологической информации как объекту правоотношений — информация о запасах полезных ископаемых и о предоставляемых в пользование участках недр подлежит государственной экспертизе. Государственная экспертиза проводится в целях создания условий для оценки достоверности информации о количестве и качестве разведанных запасов полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность. Запасы полезных ископаемых и геологическая информация о предоставляемых в пользование участках недр являются объектами государственной экспертизы, которая осуществляется путем проведения анализа материалов по:

- подсчету запасов по всем вовлекаемым в освоение и разрабатываемым месторождениям вне зависимости от вида, количества, качества и направления использования полезного ископаемого;
- технико-экономическому обоснованию эксплуатационных кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах, коэффициентов извлечения нефти, газа и газового конденсата;
- оперативному изменению состояния запасов полезных ископаемых в результате геолого-разведочных работ и переоценки этих запасов.

Порядок проведения государственной экспертизы определяется «Положением о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г.¹. Требования к составу и правилам оформления материалов, предоставляемых для проведения государственной экспертизы, определяются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, что представляемые на государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их промышленного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи. Экспертиза проводится экспертной комиссией, которая создается государственным учреждением, уполномоченным Роснедрами по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Результат проведения государственной экспертизы геологической информации имеет правовую форму заключения

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение» (ред. от 22 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651; Приказ Роснедр от 22 декабря 2005 г. № 1332 (ред. от 15 февраля 2006 г.) «О территориальных комиссиях по запасам полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс»; Приказ Роснедр от 22 февраля 2005 г. № 185 «О возложении полномочий по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр на государственное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс».

государственной экспертизы о достоверности и правильности информации о количестве и качестве запасов полезных ископаемых в недрах, о подготовленности месторождений к промышленному освоению и т. д. Данный акт государственного регулирования адресован конкретному хозяйствующему субъекту и содержит решение об утверждении (о воздержании от утверждения) запасов полезных ископаемых, о подготовленности (неподготовленности) месторождения к освоению и другие решения.

4.4. Представление геологической информации и государственной отчетности в фонды геологической информации

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» геологическая информация, полученная недропользователями, в обязательном порядке должна представляться по установленной форме в федеральный и соответствующие территориальные фонды геологической информации, осуществляющие ее хранение и систематизацию, с определением условий ее использования, в том числе в коммерческих целях. Должностные лица федерального и территориального фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность представляемой им информации, а также несут материальную, административную или уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение.

Геологическая информация о недрах представляется в фонды геологической информации, как правило, в виде:

1) текстовой информации на бумажных носителях (геологические отчеты и приложения к ним, проектная и технико-экономическая документация, протоколы заседаний комиссий, формы статистических наблюдений, методические, нормативные и информационные документы, полевые журналы и пр.);

2) картографической информации на бумажных носителях любых форматов или металлических основах (геологические карты, планы, разрезы, профили и другие отображения информации на плоских планах и пр.);

3) фактографической информации (керна, шлифы, образцы пород, руд, ископаемых флоры и фауны, пробы жидкостей и газов, кино-, фотоматериалы, слайды и пр.);

4) цифровой геологической информации на электронных, магнитных, магнитооптических и других машинных носителях (банки данных, базы данных, файлы, содержащие геологические данные, текстовые, табличные и графические документы, геологические карты, планы, разрезы, геофизические профили и пр.).

Кроме того, хозяйствующие субъекты, осуществляющие разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, должны ежегодно представлять в фонды геологической информации государственную отчетность о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов. Государственная отчетность должна быть документированной и соответствовать:

- действующим классификациям запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых и инструкциям по их применению;
- данным учетной геолого-маркшейдерской документации;
- заключениям органов государственной экспертизы запасов полезных ископаемых;
- решениям о постановке запасов полезных ископаемых на учет;
- первичным учетным документам о состоянии запасов полезных ископаемых.

Порядок представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальный фонды геологической информации, утвержден постановлением Правительства Российской Федера-

ции от 28 февраля 1996 г.¹, регламентирует представление государственной отчетности о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов России.

Пользователи недр несут ответственность в установленном порядке за полноту и достоверность данных отчетности, представленных в федеральный и территориальные фонды.

4.5. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых

На основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр в федеральный и территориальные фонды геологической информации, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, Федеральным агентством по недропользованию составляются и ведутся государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен:

1) включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие:

- количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых;
- содержащиеся в них компоненты;
- условия разработки месторождения: горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальный фонды геологической информации» (ред. от 22 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110.

2) содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению;

3) включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

Государственный баланс запасов полезных ископаемых должен содержать следующие сведения о запасах каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение:

- об их количестве, качестве и степени изученности;
- об их размещении;
- о степени промышленного освоения, добыче, потерях;
- об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых.

Таким образом, баланс запасов полезных ископаемых является правовой формой учета состояния минерально-сырьевой базы по видам полезных ископаемых. С его помощью достигается определенная цель государственного регулирования отношений недропользования — систематизация информации о состоянии минерально-сырьевой базы отдельно по каждому виду полезных ископаемых, учет количества запасов полезных ископаемых, их разведанности и освоенности на основе классификации запасов полезных ископаемых, т. е. обеспечение достоверности количественных и качественных оценок минерального сырья.

4.6. Государственный геологический контроль

В целях обеспечения соблюдения всеми пользователями недр правил ведения государственного учета и отчетности осуществляется государственный геологический контроль за:

- достоверностью содержания геологической и иной документации о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;

- соблюдением установленного порядка представления государственной отчетности организациями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в фонды геологической информации;
- сохранностью геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керн, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых¹.

За нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых, а также за утрату геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керн, которые необходимы при дальнейшем изучении и разработке месторождений, предусмотрена административная ответственность².

4.7. Порядок и условия использования геологической информации

Наличие и доступность геологической информации о геологическом строении и минерально-сырьевом потенциале территории в фондах геологической информации способствуют созданию и использованию в деятельности пользователей недр достоверной геологической информации по конкретным участкам недр, что существенно снижает риски проводимых ими работ. Но следует иметь в виду, что к геологической

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885; Письмо Росприроднадзора от 22 сентября 2005 г. № ВС-26/5005 // СПС «Консультант Плюс».

² Ст. 8.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

информации, отнесенной к государственной тайне, доступ ограничен. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» от 11 февраля 2006 г. № 90¹ к государственной тайне отнесены сведения, раскрывающие результаты специальных геолого-геофизических исследований, проводимых в интересах обеспечения обороноспособности, безопасности государства; сведения об объемах балансовых запасов в недрах страны, добычи (производства), передачи или потребления стратегических видов полезных ископаемых.

Использование геологической информации регламентируется Порядком и условиями использования геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью, утвержденными приказом МПР России от 12 декабря 2005 г.²

Геологическая информация предоставляется в пользование через:

- а) ознакомление с ее содержанием с правом выписок и выкопировок;
- б) предоставление копий информационных документов и материалов.

Геологическая информация, необходимая для выполнения научных исследований студентами, аспирантами, докторантами, соискателями ученых степеней, а также образовательными учреждениями или научно-исследовательскими организациями, где они проходят обучение либо числятся в аспирантуре (докторантуре), предоставляется в пользование для ознакомления с правом выписок и выкопировок. В случае, если доступ к геологической информации ограничен, она предоставляется в пользование лицам, имеющим допуск к указанной информации, в установленном порядке.

¹ СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 892.

² Приказ МПР России от 12 декабря 2005 г. № 340 «Об утверждении Порядка и условий использования геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью» (зарегистрирован в Минюсте России 20 февраля 2006 г. № 7521) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 10.

Для получения в пользование геологической информации в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган направляется заявка, оформленная в соответствии с установленными требованиями. Отказ в доступе к открытой геологической информации может быть обжалован в судебном порядке.

4.8. Плата за пользование геологической информацией

За пользование геологической информацией, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Минимальный размер платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах»¹. Конкретный размер платы за геологическую информацию о недрах для потребителя этой информации определяется в соответствии с Методикой определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр², утвержденной приказом МПР России от 15 декабря 2005 г.

В соответствии с Методикой для установления размера платы применяются коэффициенты, учитывающие объем, вид и потребительские свойства геологической информации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57 (ред. от 22 апреля 2009 г.) «О плате за геологическую информацию о недрах» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524.

² Приказ МПР России от 15 декабря 2005 г. № 344 «Об утверждении Методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.

В зависимости от объема (этапов и стадий геологического изучения недр) геологическая информация делится на следующие категории:

- геологическая информация, полученная в результате регионального геологического изучения недр;
- геологическая информация, полученная на стадии поисковых работ;
- геологическая информация, полученная на стадии оценочных работ;
- геологическая информация, полученная на этапе разведки и освоения месторождения.

Далее в соответствии с указанной Методикой геологическая информация разделена на три вида:

- результаты геологических наблюдений (первичная информация), в том числе: данные геохимических, геофизических, гидрогеологических, инженерно-геологических, эколого-геологических исследований, результаты лабораторных исследований горных пород и полезных ископаемых, паспорта скважин, карты фактического материала, полевые дневники или иные формы регистрации геологических наблюдений, фотоматериалы и пр.
- результаты геологических обобщений (вторичная информация), в том числе: карты, разрезы, пояснительные записки, отчеты и пр.;
- образцы горных пород и полезных ископаемых, в том числе: керн, каменные материалы, эталонные коллекционные материалы и коллекции, пробы, лабораторные препараты, шлифы, аншлифы и пр.

Как отмечают специалисты, первичная геологическая информация более ценна: она более объективна, полна и универсальна в применении, в то время как данные обобщений можно использовать только в системе гипотез и моделей¹.

¹ Сюткина Н. Минприроды формирует рынок геологической информации // Нефть и капитал. 2006. № 5. С. 16–18.

Потребительские свойства геологической информации определяются удобством пользования и формируют пять категорий, коэффициенты которых рассчитаны на базе данных опроса специалистов отраслевых научно-исследовательских и проектных организаций о затратах на перевод исходных данных в электронный вид и выполнение различных форм представления информации. В соответствии с Методикой одинаковая по содержанию геологическая информация имеет разную цену, которая зависит от формы ее представления пользователю:

- геологическая информация, представляемая на бумажных носителях;
- геологическая информация, представляемая на электронных носителях (накопителях), подготовленная с помощью компьютерных программных средств (текстовые редакторы, математические таблицы и т. п.) и приспособленная к обработке в соответствующей программной среде, а также изображения, полученные путем сканирования;
- геологическая информация, представляемая на электронных носителях (накопителях), в форме информационно-аналитических систем (базы и банки данных, ГИС-проекты и т. п.);
- образцы горных пород и полезных ископаемых, не подготовленные к лабораторным исследованиям (полевые каменные материалы, дубликаты проб);
- образцы горных пород и полезных ископаемых, специально подготовленные к лабораторным исследованиям (в том числе шлифы, аншлифы, препараты и т. п.).

4.9. Государственный мониторинг состояния недр Российской Федерации

Составной частью государственного фонда геологической информации является информация о состоянии недр, получаемая при ведении государственного мониторинга состояния

недр Российской Федерации, представляющего собой систему регулярных наблюдений, сбора, накопления, обработки и анализа информации, оценки состояния геологической среды и прогноза ее изменений под влиянием естественных природных факторов, недропользования и других видов хозяйственной деятельности¹. Целью государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации является информационное обеспечение управления государственным фондом недр и рационального недропользования в части, вытекающей из задач и функций государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации. Государственный мониторинг состояния недр осуществляется на федеральном, региональном, территориальном (административно-территориальном) и объектном (локальном) уровнях.

Система государственного мониторинга состояния недр включает следующие подсистемы:

- мониторинг подземных вод;
- мониторинг опасных экзогенных геологических процессов;
- мониторинг опасных эндогенных геологических процессов;
- мониторинг месторождений углеводородов;
- мониторинг месторождений твердых полезных ископаемых;
- мониторинг участков недр, используемых для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- мониторинг участков недр, испытывающих воздействие хозяйственной деятельности, не связанной с недропользованием;
- мониторинг геологической среды континентального шельфа.

¹ Приказ МПР России от 21 мая 2001 г. № 433 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 24 июля 2001 г. № 2818) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.

Информация системы государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации должна соответствовать государственным стандартам, а также требованиям, утвержденным Минприроды России, в том числе для фондов геологической информации.

4.10. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере создания и использования геологической информации

*Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)*¹ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны недр. Минприроды России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере деятельности:

- порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;
- классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;
- порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью, а также порядок представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений и добычу полезных ископаемых, в федеральный и территориальные фонды геологической информации;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 27 января 2009 г.) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

- порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды.

*Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)*¹ и ее территориальные органы в соответствии с задачами государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр обеспечивают соблюдение всеми пользователями недр правил ведения государственного учета и отчетности.

*Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)*² и его территориальные органы:

- организуют государственное геологическое изучение недр;
- организуют проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- осуществляют предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;
- осуществляют ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса.

¹ Приказ МПР России от 3 декабря 2007 г. № 319 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (зарегистрирован в Минюсте России 3 марта 2008 г. № 11267) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 31.

² Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (ред. от 27 января 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

Контрольные вопросы

1. Дайте определения понятий «информация» и «геологическая информация».
2. Назовите признаки информации как объекта правовых отношений.
3. Виды информации в зависимости от категории доступа.
4. Назовите правомочия обладателя информации.
5. Какие материалы анализируются при осуществлении государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр?
6. Результат проведения государственной экспертизы геологической информации.
7. В каком виде геологическая информация о недрах представляется в фонды геологической информации?
8. Каким документам должна соответствовать государственная отчетность о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов?
9. Какие сведения должен включать в себя:
 - государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;
 - государственный баланс запасов полезных ископаемых?
10. Как осуществляется государственный контроль за соблюдением пользователями недр правил ведения государственного учета и отчетности?
11. Какой вид ответственности предусмотрен за утрату геологической информации?
12. Каков порядок предоставления в пользование геологической информации, являющейся государственной собственностью?
13. Какие критерии лежат в основе установления размера платы за геологическую информацию, полученную в результате государственного геологического изучения недр?

14. Назовите цель осуществления государственного мониторинга состояния недр. Какие подсистемы включает в себя система государственного мониторинга?
15. Перечислите полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере создания и использования геологической информации.

Контрольные тестовые задания

1. В каком нормативном правовом акте дано определение понятия «информация»?

- а) в Гражданском кодексе Российской Федерации;
- б) в Законе Российской Федерации «О недрах»;
- в) в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

2. Государственная экспертиза геологической информации осуществляется:

- а) Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- б) Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;
- в) Федеральным агентством по недропользованию.

3. Государственная отчетность о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов представляется хозяйствующими субъектами в фонды геологической информации:

- а) два раза в год;
- б) один раз в год;
- в) один раз в квартал.

4. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых составляются и ведутся:

- а) Федеральным агентством по недропользованию;
- б) Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;
- в) Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

5. За нарушение правил проведения работ по геологическому изучению недр, которое привело к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых, предусмотрена:

- а) уголовная ответственность;
- б) дисциплинарная ответственность;
- в) административная ответственность.

6. Студент, выполняющий научные исследования:

- а) может ознакомиться с содержанием геологической информации, являющейся государственной собственностью, с правом выписок и выкопировок;
- б) получит копии информационных документов и материалов;
- в) не будет допущен к пользованию геологической информацией, являющейся государственной собственностью.

7. Более ценной является геологическая информация (имеет наибольшее значение коэффициента, учитывающего потребительские свойства геологической информации):

- а) на электронных носителях, представленная с помощью компьютерных программных средств и приспособленная к обработке в соответствующей программной среде;
- б) на электронных носителях в виде информационных и информационно-аналитических систем;
- в) на бумажных и электронных носителях, не представленная с помощью компьютерных программных средств и не приспособленная к обработке в соответствующей программной среде.

Рекомендуемая литература

1. Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1975.
2. Гражданское право: Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Ч. 1. М.: Проспект, 1997.

3. *Зайченко В. Ю.* Понятийные парадоксы геoinформатики // Геoinформатика. 2002. № 2.
4. *Зайченко В. Ю.* О значении информационных геологических ресурсов в недропользовании // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2003. № 5-6.
5. *Савостьянов Н. А.* Состояние и проблемы российской нефтегазовой геофизики // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. Научно-экономический журнал. 2007. № 5.
6. *Салиева Р. Н.* Геологическая информация: гражданско-правовой аспект получения и использования. Тюмень: ТюмГНГУ, 2008.
7. *Сюткина Н.* Минприроды формирует рынок геологической информации // Нефть и капитал. 2006. № 5.
8. *Усигов Ю. Т.* Достоверность геолого-разведочной информации. М.: Недра, 1988.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 29 декабря 2004 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
5. Указ Президента Российской Федерации от 11 февраля 2006 г. № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 892.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальный фонды геологической информации» (ред. от 22 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57 (ред. от 22 апреля 2009 г.) «О плате за геологическую информацию о недрах» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524.
8. Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (ред. от 27 января 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение» (ред. от 22 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 27 января 2009 г.) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.
12. Приказ МПР России от 21 мая 2001 г. № 433 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 24 июля 2001 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.
13. Приказ МПР России от 12 декабря 2005 г. № 340 «Об утверждении Порядка и условий использования геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью» (зарегистрирован в Минюсте России 20 февраля 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 10.
14. Приказ МПР России от 15 декабря 2005 г. № 344 «Об утверждении Методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.
15. Приказ МПР России от 3 декабря 2007 г. № 319 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной

функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (зарегистрирован в Минюсте России 3 марта 2008 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 31.

16. Приказ Роснедр от 22 февраля 2005 г. № 185 «О возложении полномочий по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр на государственное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс».
17. Приказ Роснедр от 22 декабря 2005 г. № 1332 (ред. от 15 февраля 2006 г.) «О территориальных комиссиях по запасам полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс».

Глава 5

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

5.1. Понятие, способы, цели и задачи государственного регулирования отношений недропользования

Государственное регулирование — форма государственной деятельности, выражающаяся в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений.

Целями государственного регулирования отношений недропользования в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» являются:

- 1) обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- 2) рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

Задачи государственного регулирования отношений недропользования сформулированы в ст. 35 Закона Российской Федерации «О недрах» и включают в себя:

- 1) определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;
- 2) обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;

4) установление квот на поставку добываемого минерального сырья;

5) введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;

6) установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, а также рационального использования и охраны недр.

Выделяются следующие способы государственного регулирования отношений недропользования:

- управление;
- лицензирование;
- учет;
- контроль;
- надзор.

Государственное управление в сфере недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. При этом государственные органы не могут выполнять функции управления хозяйственной деятельностью предприятий (кроме государственных), осуществляющих разведку и разработку месторождений полезных ископаемых либо строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и заниматься коммерческой деятельностью.

Государственная система лицензирования — это единый порядок предоставления лицензий:

- на пользование недрами;
- на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами;

- на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных веществ, по использованию токсичных и иных опасных отходов.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Государственному учету и включению в государственный реестр подлежат:

- работы по геологическому изучению недр;
- участки недр, предоставленные в пользование для добычи полезных ископаемых;
- участки недр, предоставленные в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- лицензии на пользование недрами.

Государственную функцию по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра исполняет Федеральное агентство по недропользованию.

Учету на государственном балансе подлежат запасы полезных ископаемых, в том числе подземные воды, рассолы и поверхностная рапа, а также полезные ископаемые, содержащиеся во вскрышных породах, спецотвалах и других техногенных образованиях. Федеральное агентство по недропользованию осуществляет ведение государственного баланса, обеспечивает постановку запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса.

Кроме того, ведется учет, установленный для субъектов предпринимательской деятельности, — бухгалтерский, статистический и т. п.

Государственный контроль в сфере недропользования осуществляется за:

- геологическим изучением недр;
- рациональным использованием недр;
- охраной недр.

Задачей государственного контроля является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, утверж-

денных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности. Государственный геологический контроль осуществляется Росприроднадзором и Ростехнадзором и их территориальными органами во взаимодействии с иными контрольными органами, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственный надзор осуществляется за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, с целью соблюдения всеми пользователями недр законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения, а также по охране недр. Органы государственного горного надзора осуществляют свою деятельность во взаимодействии с органами государственного геологического контроля, природоохранными и иными контрольными органами, профессиональными союзами.

5.2. Разграничение полномочий органов государственной власти в сфере недропользования

Федеративное устройство России определило необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации определены предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 71 и 72). Так, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, а также законодательство о недрах отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Из этого следует, что

отношения недропользования регулируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О недрах» к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относятся:

- разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;
- определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;
- установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;
- создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
- государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, за исключением информации об участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- официальное опубликование перечня участков недр федерального значения в официальном издании, определенном Правительством Российской Федерации, формирование федерального фонда резервных участков недр, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;
- формирование совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения;
- составление государственного баланса запасов полезных ископаемых; государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации;
- введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды;
- распоряжение совместно с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации;
- установление размеров и порядка взимания платы за геологическую информацию о недрах, а также утверждение соглашений на условиях раздела продукции;
- координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;
- защита прав пользователей недр и интересов граждан Российской Федерации;
- разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами Российской Федерации;

- заключение международных договоров Российской Федерацией по геологическому изучению, использованию и охране недр;
- государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения;
- заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр.

Реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам Российской Федерации.

В соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
- участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
- создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;
- участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

- составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения;
- установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;
- защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;
- участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;
- участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;
- государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным Правительством Российской Федерации порядком;
- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также об участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

На практике возникают вопросы в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Можно привести некоторые примеры из судебной практики. Так, в целях разработки месторождений Государственным Советом Республики Коми принят Закон «О пользовании недрами общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства подземных сооружений местного значения на территории Республики Коми» от 31 декабря 2004 г. № 79-РЗ¹. В соответствии со ст. 2 данного Закона пользование участками недр в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляется на основании специального государственного разрешения (лицензии), выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти Республики Коми.

Прокурор Республики Коми обратился в суд с заявлением о признании приведенной правовой нормы недействующей в части слов «выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти Республики Коми», указывая, что действующее федеральное законодательство не наделяет субъекты Российской Федерации полномочиями по выдаче лицензий на право пользования участками недр. Решением Верховного Суда Республики Коми от 26 марта 2008 г. заявление прокурора Республики Коми удовлетворено. Верховный

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июня 2008 г. № 3-Г08-11 // СПС «Консультант Плюс».

Суд Российской Федерации в Определении от 18 июня 2008 г. № 3-Г08-11 пришел к выводу, что решение суда является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования в соответствии со ст. 5 Закона Российской Федерации «О недрах» относятся:

- участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;
- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках, предоставленных с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В вопросах определения полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования также имеются проблемы. Из текста указанной ст. 5 Закона Российской Федерации «О недрах» неясно, могут ли органы местного самоуправления самостоятельно выдавать разрешение (лицензию) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Например, в Законе Еврейской автономной области от 15 декабря 2004 г. «О порядке предоставления и пользования на территории Еврейской автономной области участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, участками недр местного значения, а также участками недр, используемыми для целей строительства и эксплуатации

подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых» установлено, что органом государственной власти, уполномоченным предоставлять указанные участки недр в пользование, является орган исполнительной власти области, который наделен правом осуществлять оформление, государственную регистрацию и выдачу лицензий на пользование участками недр¹. Прокурор Еврейской автономной области обратился в суд с заявлением о признании указанных положений недействующими, заявив в обоснование заявления, что оспариваемые нормы ограничивают полномочия органов местного самоуправления по предоставлению разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, на строительство подземных сооружений местного значения, а также по осуществлению контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых и при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Решением суда Еврейской автономной области от 2 марта 2007 г. заявление прокурора удовлетворено.

Судебная практика свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

5.3. Система федеральных органов управления, осуществляющих регулирование в сфере недропользования

К органам государственной власти, осуществляющим регулирование в сфере недропользования, относятся: Правительство Российской Федерации, Министерство природных

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2007 г. № 65-Г07-1 // СПС «Консультант Плюс».

ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Правительство Российской Федерации. В соответствии со ст. 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ Правительство Российской Федерации в сфере природопользования:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от

29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды.

Минприроды России осуществляет следующие полномочия в сфере недропользования:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства;
- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе: порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование участками недр; порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса; порядок переоформления лицензий на пользование участками недр; классификации запасов и прогнозных ресурсов

полезных ископаемых по видам полезных ископаемых; методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых; порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью, а также порядок представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений и добычу полезных ископаемых, в федеральный и территориальные фонды геологической информации; форма бланка лицензии на пользование недрами; региональные перечни видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным.

Минприроды России не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра находится в ведении Минприроды России.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» Роснедра осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности;

- организует государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- организует проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- организует проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- осуществляет отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;
- предоставляет в пользование за плату геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр;
- выдает заключения об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;
- осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- осуществляет принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке и об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами и принятие

- решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- устанавливает конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами;
- рассматривает и согласовывает проектную и техническую документацию на разработку месторождений полезных ископаемых;
- ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых, обеспечивает в установленном порядке постановку запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;
- ведет государственный учет и обеспечивает ведение государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Ростехнадзор находится в ведении Минприроды России.

Основные полномочия Ростехнадзора в сфере недропользования заключаются в осуществлении контроля и надзора за:

- соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;
- безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;
- соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;
- горно-спасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях.

Кроме того, Ростехнадзор осуществляет лицензирование видов деятельности, отнесенных к его компетенции, и выдает разрешения на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах, на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами.

К полномочиям Ростехнадзора относятся также регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов.

Для выполнения возложенных на него задач Ростехнадзор проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности. При этом Ростехнадзор имеет право применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений, а также меры по ликвидации последствий нарушений.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Организация деятельности

Росприроднадзор регламентирована Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования находится в ведении Минприроды России.

Основные функции Росприроднадзора в сфере недропользования заключаются в контроле и надзоре за:

- геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха, охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, лесов и водных объектов.

Росприроднадзор выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Для выполнения возложенных на него функций Росприроднадзор вправе применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации.

Отдельные функции Росприроднадзор осуществляет во взаимодействии с Ростехнадзором, в частности при осуществлении государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Контрольные вопросы

1. Понятие, цели и задачи государственного регулирования отношений недропользования.
2. Способы государственного регулирования отношений недропользования.
3. Разграничение полномочий органов исполнительной власти в сфере недропользования.
4. Система федеральных органов государственной власти, осуществляющих регулирование в сфере недропользования.

Контрольные тестовые задания

1. Какие полномочия не относятся к компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации?

а) внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

б) контроль и надзор за соблюдением законодательства о недропользовании;

в) нормативно-правовое регулирование.

2. Какие полномочия не относятся к компетенции Федерального агентства по недропользованию?

а) выдача лицензии на право пользования недрами;

б) контроль за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;

в) проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр.

3. Какие полномочия не относятся к компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору?

а) контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности;

б) выдача разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах;

в) предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

4. Какой орган государственной власти осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр?

а) Федеральное агентство по недропользованию;

б) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

в) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 февраля 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
4. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с приня-

тием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 27 января 2009 г.) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (ред. от 27 января 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.
10. Приказ МПР России от 15 декабря 2006 г. № 286 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса» (зарегистрирован в Минюсте России 26 января 2007 г. № 8857) // Российская газета. 2007. № 25.
11. Приказ МПР России от 8 октября 2007 г. № 261 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами» (зарегистрирован в Минюсте России 25 октября 2007 г. № 10400) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 51.

Глава 6

ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

6.1. Понятие и виды пользования недрами

Пользование недрами — деятельность, связанная с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также с использованием отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.

Законом Российской Федерации «О недрах» определены следующие виды пользования недрами:

1) региональное геологическое изучение, включающее региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое

изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке недр.

6.2. Объекты, субъекты и содержание права недропользования

В зависимости от вида пользования недрами участок недр предоставляется в установленном законом порядке в виде горного отвода (геометризованного блока недр) или геологического отвода.

В соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья участок недр предоставляется пользователю в виде *горного отвода* — геометризованного блока недр (ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах»). Участок недр в виде горного отвода также предоставляется для проведения геологического изучения недр с одновременной или непосредственно следующей за ним добычей полезных ископаемых.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разности бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Горный отвод должен иметь ограничение по глубине.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Например, постановлением Федерального горного и промышленного надзора от 11 сентября 1996 г. № 35 (в ред. приказа Ростехнадзора от 13 июля 2006 г. № 684) утверждена Инструкция о порядке предоставления

горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений. В приложении № 1 к гл. 6 настоящего учебника приведен образец горно-отводного акта (см. с. 244).

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых), по решению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа придается статус *геологического отвода*. При предоставлении участка недр в виде геологического отвода устанавливается площадь этого участка с ограничением по глубине или без такого ограничения. В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Необходимо отметить, что пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены. В подтверждение этого можно привести такой пример из судебной практики. Закрытое акционерное общество (ЗАО) «Разрез «Майский», полагая, что в силу получения горного отвода оно имеет исключительное право на использование указанного земельного участка, находящегося в границах этого отвода, т. е. является заинтересованным лицом, обратилось в арбитражный суд с иском о признании недействительным договора купли-продажи от 21 мая 2004 г. в части продажи земельных участков площадью 6586 гектаров. В удовлетворении исковых требований

было отказано. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 19 июня 2006 г. № 15737/05 отметил, что в силу ст. 7 Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О недрах» пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены.

Условия землепользования площадей залегания полезных ископаемых предусмотрены ст. 25.1 указанного Закона. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам этих участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Таким образом, ЗАО «Разрез «Майский» имеет возможность урегулировать отношения по использованию земель с собственником этих земель в самостоятельном порядке.

При предоставлении участка недр в пользование в соответствии с соглашением о разделе продукции при поисках, разведке и добыче минерального сырья горный или геологический отвод оформляется в границах, определенных указанным соглашением.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа составляют государственный фонд недр. Отдельные участки недр в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства относятся к участкам недр федерального значения, и их перечень официально публикуется федеральным органом управления государственным фондом недр в порядке, установленном Правительством Российской

Федерации, в официальном издании Российской Федерации. Кроме того, в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из непредоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр.

Субъектами права пользования недрами по общему правилу являются субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Пользователями недр на участках недр федерального значения могут быть только юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, причем пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть только юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеющие опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50% и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр на условиях соглашений о разделе продукции могут быть юридические лица и созданные на основе договоров о совместной деятельности (договоров простого товарищества) и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц при условии, что участники таких объединений несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашений о разделе продукции.

В случае, если федеральными законами установлено, что для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с использованием недр, требуются разрешения (лицензии), пользователи недр должны иметь разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недр, или привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих такие разрешения (лицензии). В частности, в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежат эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов, производство маркшейдерских работ.

Пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов могут быть юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие выданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных веществ, по использованию токсичных и иных опасных отходов.

Права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование участком недр, а при предоставлении права пользования участком недр на условиях соглашения о разделе продукции — с даты вступления такого соглашения в силу.

К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поисков, разведки, разных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами.

Недропользователю принадлежат права владения и пользования участком недр на условиях и в пределах, установ-

ленных горным законодательством, лицензией на право пользования участком недр, соглашением о разделе продукции и другими документами, которые удостоверяют возникновение права пользования участками недр. В теории права под правомочием пользования понимают основанную на законе возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления. Оно тесно связано с правомочием владения — основанной на законе возможности иметь у себя данное имущество, содержать его в своем хозяйстве (фактически обладать им, числить на своем балансе и т. п.).

В соответствии со ст. 22 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователь недр имеет право:

1) использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

2) самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству;

3) использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией и действующим законодательством или соглашением о разделе продукции;

4) использовать отходы своего горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

5) ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода;

6) проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции;

7) обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении

обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Пользователь недр обязан обеспечить:

1) соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

2) соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной обработки полезных ископаемых;

3) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

4) представление геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации;

5) представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики;

6) безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;

7) соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;

8) приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

9) сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликви-

дацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

10) выполнение условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами.

6.3. Сроки пользования участками недр

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока.

На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

- геологического изучения — на срок до пяти лет или на срок до десяти лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;
- добычи полезных ископаемых — на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
- добычи подземных вод — на срок до 25 лет;
- добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр — на срок до одного года.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения

поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

Порядок продления срока пользования участком недр на условиях соглашения о разделе продукции определяется указанным соглашением.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование этими участками недр.

Контрольные вопросы

1. Понятие и виды пользования недрами.
2. Объекты, субъекты и содержание права пользования недрами.
3. Права и обязанности пользователя недр.
4. Сроки пользования недрами.

Контрольные тестовые задания

1. Какие права пользователя недр закреплены в законодательстве?

а) использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии или в соглашении о разделе продукции.

б) ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему геологического отвода;

в) использовать полученную в процессе освоения участка недр геологическую информацию по собственному усмотрению.

2. Что не является обязанностью пользователя недр?

а) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

б) недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;

в) представление маркшейдерской документации в Федеральное агентство по недропользованию.

3. На какой срок предоставляются участки недр для добычи полезных ископаемых?

а) на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

б) на 25 лет;

в) на 5 лет.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3430.
3. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 (ред. от 26 июня 2007 г.) «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.

Приложение № 1

ГОРНО-ОТВОДНЫЙ АКТ
К ЛИЦЕНЗИИ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ
(СЕРИЯ, НОМЕР, ДАТА РЕГИСТРАЦИИ)

Настоящий акт, удостоверяющий уточненные границы горного отвода для разработки _____,
(наименование месторождения и полезных ископаемых)
предоставлен _____,
(наименование организации, которой предоставлен горный отвод)

Горный отвод расположен _____,
(наименование селения, района, области, края, республики)
и обозначен на прилагаемой копии топографического плана угловыми точками _____,
(перечень угловых точек)
а также на картах и вертикальных разрезах _____,
(номера карт и разрезов)

Площадь проекции горного отвода, обозначенная на копии топографического плана угловыми точками, составляет _____ гектаров.
(прописью)

Срок действия горно-отводного акта _____.

Акт, удостоверяющий уточненные границы горного отвода, выдан
«___» _____ 19__ г.
(наименование регионального органа (округа) Ростехнадзора)

Настоящий акт составлен в трех экземплярах, внесен в реестр _____
(наименование регионального органа (округа) Ростехнадзора)
за № _____.

Пользователь недр на предоставленном в уточненных границах горном отводе для разработки месторождения нефти, газа или теплоэнергетических вод, а также эксплуатации подземных хранилищ газа и продуктов переработки углеводородов* обязан:

- производить разработку месторождения в соответствии с утвержденными технологическими проектными документами, планами развития горных работ, правилами технической эксплуатации и условиями лицензии;
- применять наиболее рациональные и эффективные способы разработки месторождения;
- не допускать сверхнормативных потерь, а также выборочную отработку участков месторождения;
- осуществлять доразведку и эксплуатационную разведку;
- осуществлять учет состояния и движения запасов и потерь нефти или газа;
- не допускать порчу разрабатываемого и соседних с ним месторождений;
- разрабатывать и утверждать планы ликвидации аварий;
- обеспечивать ведение горно-экологического мониторинга (отслеживать вредное влияние горных работ на окружающую среду);
- обеспечивать охрану разрабатываемых месторождений от затопления, обводнения, пожаров, от перетока нефти, газа или теплоэнергетических вод в другие пласты (горизонты) и от других факторов, снижающих качество нефти, газа или теплоэнергетических вод и промышленную ценность месторождения или осложняющих его разработку;

* Далее по тексту — разработка месторождений нефти или газа.

- не допускать самовольную застройку территории над горным отводом зданиями, сооружениями или иными объектами, не предусмотренными проектом обустройства месторождения;
- приостанавливать работы и сообщать заинтересованным государственным органам в случае обнаружения при разработке месторождений нефти или газа редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки и культуры;
- соблюдать установленный порядок по консервации и ликвидации организации по добыче нефти, газа или теплоэнергетических вод, а также эксплуатирующей подземные хранилища газа и продуктов переработки углеводородов;
- приводить земельные участки, нарушенные при разработке месторождения по добыче нефти или газа, строительстве подземных хранилищ газа и продуктов переработки углеводородов, в безопасное состояние, а также в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Горно-отводный акт после оформления акта о консервации либо ликвидации организации передается региональному органу (округу) Ростехнадзора.

Начальник _____
округа Ростехнадзора

(подпись)

М. П.

« ____ » _____ 199__ г.
№ _____

Глава 7

ВОЗНИКНОВЕНИЕ, ПЕРЕХОД И ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

7.1. Основания возникновения права пользования участками недр

Российская система пользования недрами является разрешительной, поскольку основанием возникновения права пользования недрами является индивидуальный акт соответствующего государственного органа.

В соответствии со ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» основаниями возникновения права пользования участками недр являются:

1) решение Правительства Российской Федерации, принятое:

- по результатам конкурса или аукциона, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения;
- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых

открытого месторождения, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;

- для захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;
- для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, на участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, на участке недр федерального значения, содержащем газ, из утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов;

2) решение Роснедр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;

3) решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

- в целях геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения;
- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископае-

мых открытого месторождения, за исключением участка недр федерального значения, участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых и проведения работ по геологическому изучению недр в соответствии с государственным контрактом;

- для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;
- для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления;
- для образования особо охраняемых геологических объектов;

4) решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

5) решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

6) принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

- о предоставлении по результатам аукциона права на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых или на геологическое изучение, разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых

на участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участках недр местного значения;

- о предоставлении права пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- о предоставлении права пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, выполнявшим работы по геологическому изучению такого участка недр, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;
- о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых, для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, содержащем месторождение общераспространенных полезных ископаемых, право пользования которым досрочно прекращено;

7) переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;

8) вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;

9) государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

7.2. Лицензирование права пользования недрами

Предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей 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.

Государственная система лицензирования — это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление.

Задачей государственной системы лицензирования является обеспечение:

- практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности Российской Федерации;
- социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан Российской Федерации;
- равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий;
- развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами;
- необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр (Роснедра) и его территориальные органы.

Роснедра или его территориальные органы:

1) представляют в Правительство Российской Федерации предложения о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр федерального значения, о включении в перечень участков недр федерального значения, которые предоставляются без проведения конкурсов и аукционов, участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, участков недр федерального значения, содержащих газ, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, а также о предоставлении права пользования такими участками без проведения конкурсов и аукционов;

2) осуществляют подготовку перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, утверждают такой перечень и условия предоставления участков недр, за исключением участков недр федерального значения и участков недр, распоряжение которыми отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации;

3) обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования, за исключением лицензирования пользования участками недр, распоряжение которыми отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации;

4) осуществляют подготовку условий пользования участками недр для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых относительно каждого участка недр, за исключением участков недр, распоряжение которыми отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации относительно участков недр, находящихся на их территориях:

1) обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр, рас-

поряжение которыми отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации;

2) осуществляют подготовку условий пользования участками недр, распоряжение которыми отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации;

3) вправе представлять в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы предложения о формировании программы лицензирования пользования участками недр, об условиях проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр и условиях лицензий на пользование участками недр.

Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр — Роснедрами или его территориальными органами, а относительно участков недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации, — уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения (в том числе участками недр местного значения, используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее 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 поль-

зования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами.

Лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

1) данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

2) данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;

3) указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;

4) указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;

5) сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);

6) условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;

7) согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;

8) соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

9) условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ;

10) порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими Закону Российской Федерации «О недрах».

В случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, не зависящим от пользователя недр, сроки ввода в эксплуатацию объектов, определенные лицензионным соглашением, могут быть пересмотрены органами, выдавшими лицензию на пользование участками недр, на основании обращения пользователя недр.

Лицензия на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции должна содержать соответствующие данные и условия, предусмотренные указанным соглашением.

Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. Изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

7.3. Предоставление права пользования недрами по итогам конкурсов или аукционов

Большинство участков недр в России предоставляются в пользование по результатам конкурсов или аукционов.

Принятие решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных или аукционных комиссий и определение

порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр осуществляются:

1) Правительством Российской Федерации относительно участков недр федерального значения;

2) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации относительно участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения;

3) Роснедрами, его территориальными органами относительно всех остальных участков недр.

В интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства Правительством Российской Федерации при определении порядка и условий проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр федерального значения, за исключением участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации и участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, и (или) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности могут устанавливаться ограничения допуска к участию в таких конкурсах или аукционах созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц с участием иностранных инвесторов.

В состав конкурсных или аукционных комиссий, создаваемых федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами, включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Основными критериями выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологиче-

ского изучения недр и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

В случае, если конкурс на право пользования участком недр признан несостоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях такого конкурса.

Федеральное агентство по недропользованию:

- обеспечивает подготовку, согласование и утверждение документов, связанных с проведением конкурсов или аукционов;
- комплектует пакеты геологической и иной информации по выносимым на конкурс или аукцион участкам недр, включающие имеющиеся официальные данные и оценки по результатам ранее проведенных исследований;
- подготавливает и обеспечивает своевременную публикацию в средствах массовой информации сведений о предстоящих конкурсах или аукционах;
- организует презентацию конкурсов или аукционов, подготавливает и выставляет обзорные геологические карты и другие материалы, характеризующие участки недр, которые выносятся на конкурс или аукцион, предоставляет на возмездной основе пакеты геологической информации потенциальным пользователям недр;
- обеспечивает деятельность конкурсных или аукционных комиссий;
- осуществляет оформление, комплектацию и ответственное хранение документации по проводимым конкурсам или аукционам;

- обеспечивает реализацию условий конкурсов или аукционов при подготовке условий лицензии на пользование соответствующим участком недр.

Объявления о предстоящих конкурсах на право пользования участками недр должны быть опубликованы в общероссийских и издаваемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации средствах массовой информации не позднее чем за 90 дней, и объявления о предстоящих аукционах — не позднее чем за 45 дней до даты их проведения, считая с даты первого опубликования. Объявления о предстоящих конкурсах или аукционах относительно участков недр федерального значения должны содержать сведения об ограничении допуска к участию в таких конкурсах или аукционах.

В приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона может быть отказано в следующих случаях:

1) заявка на предоставление лицензии подана с нарушением установленных требований, в том числе если ее содержание не соответствует объявленным условиям конкурса или аукциона;

2) заявитель умышленно представил о себе неверные сведения;

3) заявитель не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ;

4) если в случае предоставления права пользования недрами данному заявителю не будут соблюдены антимонопольные требования;

5) заявитель не соответствует критериям, установленным условиями проведения конкурса или аукциона для предоставления права пользования участком недр федерального значения.

На конкурс или аукцион выставляются участки недр, включенные в перечень объектов (программу) лицензирования.

Порядок подготовки и проведения конкурсов и аукционов регламентирован распоряжением МПР России от 14 ноября 2002 г. «О Методических рекомендациях по подготовке условий и порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр».

Условия конкурсов или аукционов в зависимости от вида пользования недрами, степени изученности объекта лицензирования и других факторов в соответствии с законодательством о недрах включают:

- ограничение на участие в конкурсе или в аукционе;
- общие сведения об участке недр (данные о местонахождении участка недр, его удаленности от объектов инфраструктуры, наличии заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, родовых угодий и т. д.);
- геологическую характеристику участка недр;
- основные условия пользования участками недр;
- требования к содержанию технико-экономических предложений, представляемых участниками конкурса;
- требования к заявке на участие в конкурсе или аукционе;
- порядок работы и принятия решений конкурсной или аукционной комиссией;
- критерии определения победителя конкурса или аукциона;
- порядок и условия признания конкурса или аукциона состоявшимся;
- меры по обеспечению уплаты участниками разового платежа.

Условия пользования выставляемыми на конкурс или аукцион участками недр разрабатываются с учетом геолого-экономической и стоимостной оценки соответствующего участка недр и включают, как правило:

- объемы и виды работ, необходимые для обеспечения геологического изучения недр, сроки их проведения и представления материалов с подсчетом запасов полезных ископаемых на государственную экспертизу;
- сроки подготовки и утверждения технического (технологического) проекта разработки месторождения;
- сроки ввода месторождений полезных ископаемых в разработку;
- технико-экономические требования к освоению месторождения полезных ископаемых (уровни добычи полезных ископаемых, степень извлечения основных и попутных полезных ископаемых из недр и т. д.);
- требования к срокам и условиям выполнения работ по ликвидации и консервации горных выработок и буровых скважин и рекультивации земель;
- требования к охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами;
- стартовые размеры разовых платежей при пользовании недрами (в том числе сроки их внесения), а также величина вносимого участниками задатка при проведении конкурса или аукциона. При проведении аукциона определяется величина шага аукциона, которую рекомендуется устанавливать в размере не менее 5% от стартового размера разового платежа;
- осуществление социально-экономических и инвестиционных мероприятий на территории освоения участка недр, в том числе с учетом интересов коренных малочисленных народов;
- обязательства недропользователя по обеспечению выполнения условий пользования недрами.

В условиях конкурса или аукциона могут быть предусмотрены дополнительные условия пользования недрами, не противоречащие законодательству Российской Федерации, с учетом особенностей предоставляемых в пользование участков недр.

7.4. Переход права пользования недрами

В определенных случаях право пользования недрами может быть передано другим лицам. Ст. 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» предусмотрены следующие случаи перехода права пользования участками недр к другому субъекту предпринимательской деятельности:

- реорганизация юридического лица — пользователя недр путем его преобразования, слияния с другим юридическим лицом или присоединения к нему другого юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- прекращение деятельности юридического лица — пользователя недр вследствие его присоединения к другому юридическому лицу в соответствии с законодательством Российской Федерации при условии, если другое юридическое лицо будет отвечать требованиям, предъявляемым к пользователям недр, а также будет иметь квалифицированных специалистов, необходимые финансовые и технические средства для безопасного проведения работ;
- реорганизация юридического лица — пользователя недр путем его разделения или выделения из него другого юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации, если вновь созданное юридическое лицо намерено продолжать деятельность в соответствии с лицензией на пользование участками недр, предоставленной прежнему пользователю недр;
- юридическое лицо — пользователь недр выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр, при условии, если новое юридическое лицо образовано в соответствии с законодательством Российской Федерации и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава иму-

щества объектов обустройства в границах лицензионного участка, а также имеются необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, и доля прежнего юридического лица — пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр составляет не менее половины уставного капитала нового юридического лица;

- передача права пользования участком недр юридическим лицом — пользователем недр, являющимся основным обществом, юридическому лицу, являющемуся его дочерним обществом, передача права пользования участком недр юридическим лицом — пользователем недр, являющимся дочерним обществом, юридическому лицу, являющемуся его основным обществом, если юридическое лицо, которому передается право пользования недрами, создано в соответствии с законодательством Российской Федерации, соответствует требованиям, предъявляемым к пользователю недр законодательством Российской Федерации, условиям проведения конкурса или аукциона на право пользования данным участком недр, условиям лицензии на пользование данным участком недр и такому юридическому лицу передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование недрами, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка, а также передача права пользования участком недр юридическим лицом — пользователем недр, являющимся дочерним обществом основного общества, юридическому лицу, являющемуся дочерним обществом того же основного общества, по его указанию, при соблюдении указанных условий;
- приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель иму-

щества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством Российской Федерации о недрах.

При переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению.

Известны случаи передачи права пользования участками недр субъектам предпринимательской деятельности, созданным с нарушением действующего законодательства. При данных обстоятельствах переоформление лицензий нельзя признать правомерным, о чем свидетельствуют и примеры из судебной практики.

Так, согласно распоряжению МПР России от 3 февраля 2004 г. № 53 обществу «Энергосистема-МНГ» выданы лицензии на право пользования недрами ТЮМ 12179 НП (Ярокский участок) и ТЮМ 12180 НП (Тюмский участок)¹. В июле 2005 г. общество «Энергосистема-МНГ» и общество «Купол-НГ», сославшись на реорганизацию первого в форме выделения из него второго, подали в Роснедра заявления о переоформлении названных лицензий на общество «Купол-НГ». В приказе Роснедр от 29 сентября 2005 г. № 986 о переоформлении лицензий на общество «Купол-НГ» на основании статьи 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» определены условия и порядок перехода права пользования участками недр и переоформления лицензий на пользование участками недр. Между тем вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Московской области по другому делу решение общего собрания о реорганизации общества «Энергосистема-МНГ» в форме выделения из него общества «Купол-НГ» признано недействительным как принятое с нарушением положений Федерального закона от 8 февраля 1998 г.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 22 мая 2007 г. № 15942/06 по делу № А41-К2-4871/06.

№ 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и учредительных документов реорганизованного общества.

Таким образом, на основании оспариваемого приказа право пользования участками недр перешло к субъекту предпринимательской деятельности, созданному с нарушением действующего законодательства. При данных обстоятельствах переоформление лицензий на общество «Купол-НГ» нельзя признать правомерным.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» в случае переоформления лицензии при переходе права пользования участком недр условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

Например, как видно из материалов дела¹, в марте 1999 г. Комитетом природных ресурсов по Кемеровской области совместно с Администрацией Кемеровской области ОАО «Шахта имени В. И. Ленина» предоставлена лицензия на право пользования недрами КЕМ 00489 ТЭ в порядке переоформления ранее выданной лицензии КЕМ 00051 ТЭ в связи с изменением организационно-правовой формы юридического лица — пользователя недр. При переоформлении лицензии в нее были внесены изменения относительно границ горного отвода Ольжерасского каменноугольного месторождения путем исключения из границ запасов угля по пласту XXI и прирезки по пласту III на прилегающем участке поля бывшей шахты имени Шевякова в границах до IV разведочной линии.

Исковое заявление Администрации Кемеровской области об обязанности ОАО заключить соглашение в виде дополнения № 1 к лицензии на право пользования недрами КЕМ 00489 ТЭ о приведении условий пользования недрами по этой лицензии в соответствие с первоначально выданной лицензией КЕМ 00051 ТЭ было мотивировано тем, что при выдаче лицензии КЕМ 00489 ТЭ было допущено нарушение предписания

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 20 апреля 2004 г. № 16455/03 по делу № А27-5476/2003-3.

ч. 2 ст. 17.1 указанного Закона, устанавливающей запрет на пересмотр условий пользования участком недр, определенных прежней лицензией, в случае ее переоформления.

Решением суда первой инстанции от 30 июня 1999 г. исковое требование Администрации Кемеровской области было удовлетворено.

Передача права пользования участками недр, предоставленными субъектам предпринимательской деятельности на основании соглашений о разделе продукции, и переоформление лицензий на пользование участками недр осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

Лицензии на пользование участками недр подлежат переоформлению также при изменении наименований юридических лиц — пользователей недр.

Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр, а порядок переоформления лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, участками недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, — законодательством субъекта Российской Федерации.

Отказ в переоформлении лицензий на пользование участками недр может быть обжалован в суде.

Право пользования участком или участками недр, приобретенное юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленной гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом или иными федеральными законами.

Лицензия на пользование участками недр, приобретенная юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передана третьим лицам, в том числе в пользование.

По общему правилу запрещается переход права пользования участком недр федерального значения к созданному в соответствии с законодательством Российской Федерации юридическому лицу с участием иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, которые:

1) имеют право прямо или косвенно распоряжаться (в том числе на основании договора доверительного управления имуществом, договора простого товарищества, договора поручения или в результате других сделок либо по иным основаниям) более чем десятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал такого юридического лица;

2) имеют право на основании договора или по иному основанию определять решения, принимаемые таким юридическим лицом, в том числе условия осуществления им предпринимательской деятельности;

3) имеют право назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем десять процентов состава коллегиального исполнительного органа и (или) имеют безусловную возможность избирать более чем десять процентов состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления такого юридического лица.

Но в исключительных случаях такой переход допускается по решению Правительства Российской Федерации.

7.5. Прекращение права пользования недрами

В соответствии со ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» право пользования недрами прекращается в следующих случаях:

1) по истечении установленного в лицензии срока ее действия;

2) при отказе владельца лицензии от права пользования недрами. При этом отказ от права пользования недрами должен быть заявлен владельцем лицензии письменным уведомлением органов, предоставивших лицензию, не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока. Владелец лицензии на пользование недрами должен выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами. При невыполнении владельцем лицензии указанных обязательств органы, предоставившие лицензию, имеют право взыскать сумму ущерба от их невыполнения в судебном порядке;

3) при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами;

4) в случае реоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных ст. 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах»;

5) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

Право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях:

1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;

2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;

3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;

4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.);

5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;

6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;

7) по инициативе владельца лицензии;

8) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах;

9) по инициативе недропользователя по его заявлению.

Так, в соответствии с распоряжением МПР России от 24 января 2003 г. № 25-р по согласованию с Правительством Саратовской области ООО «Саратовская нефтяная компания» была выдана лицензия на право пользования недрами для геологического изучения с целью поиска и оценки месторождений углеводородного сырья на Гусарском участке¹. Подп. 2.2 лицензионного соглашения, являющегося приложением к лицензии и ее неотъемлемой частью, определены минимальный объем работ и сроки их выполнения владельцем лицензии в период ее действия.

В 2006 г. Управлением Росприроднадзора по Саратовской области проведена проверка общества по соблюдению требований федеральных законов. По результатам проверки составлен акт, из которого следует, что общество проводило работы на лицензионном участке с существенным нарушением условий, предусмотренных подп. 2.2 лицензионного соглашения. В акте зафиксированы нарушения по проведению переинтерпретации геофизических материалов прошлых лет (задолженность составляет 74,825 пог. км), поискового бурения (задолженность — пять скважин).

Управлением Росприроднадзора по Саратовской области обществу выдано предписание о представлении программы работ по ликвидации задолженности по геолого-разведочным работам с объемами финансирования в срок до 15 декабря 2006 г. Приказом Роснедр от 27 февраля 2007 г. № 226

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июня 2008 г. № 3133/08 по делу № А40-11226/07-120-61 // СПС «Консультант Плюс».

на основании п. 3 ч. 1 ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» прекращено предоставленное обществу право пользования недрами на Гусарском участке по упомянутой лицензии.

Право пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, досрочно прекращается органами, предоставившими такую лицензию, на основании решения Правительства Российской Федерации.

При несогласии пользователя недр с решением о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами он может обжаловать его в административном или судебном порядке.

При пользовании недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции право пользования недрами может быть прекращено, приостановлено или ограничено на условиях и в порядке, которые предусмотрены указанным соглашением.

В случае, если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права пользования недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме. Время, на которое оно было приостановлено, при отсутствии вины пользователя недр не включается в общий срок действия лицензии.

При пользовании недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции условия и порядок досрочного прекращения права пользования недрами определяются указанным соглашением.

В случае, если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно, органы, досрочно прекратившие право пользования соответствующим участком недр, до принятия в установленном порядке решения о новом пользователе недр могут предоставить право краткосрочного (до одного года) пользования таким участком недр юридическому лицу (оператору) с оформлением соответствующей лицензии. Между пользователем недр, право пользования

недрами которого досрочно прекращено, и временным оператором может быть заключен договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях.

В случаях нарушения пользователем недр условий лицензии, а также если пользователь недр не приступил к пользованию недрами в течение установленного в лицензии срока, решение о прекращении права пользования недрами может быть принято по истечении трех месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных им нарушениях при условии, если в указанный срок пользователь не устранил эти нарушения.

Контрольные вопросы

1. Основания возникновения права пользования недрами.
2. Понятие и содержание лицензии на право пользования недрами.
3. Государственная система лицензирования.
4. Особенности предоставления права пользования недрами по итогам конкурсов или аукционов.
5. Переход права пользования недрами.
6. Прекращение права пользования недрами.

Контрольные тестовые задания

1. Что не является основанием возникновения права пользования недрами?

- а) решение Роснедр;
- б) решение Правительства Российской Федерации;
- в) решение комиссии, создаваемой Роснедрами при участии представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- г) лицензия, выданная Ростехнадзором.

2. Лицензия на право пользования недрами выдается:

- а) Росприроднадзором;
- б) Роснедрами;
- в) Минприроды России;
- г) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Основным критерием для выявления победителя на конкурсе является:

- а) научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр;
- б) размер разового платежа за право пользования участком недр.

4. Принятие решений о проведении аукционов в отношении участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации осуществляется:

- а) Федеральным агентством по недропользованию;
- б) Правительством Российской Федерации;
- в) Минприроды России.

5. Переход права пользования недрами допускается в случаях:

- а) уступки права другому лицу;
- б) изменения организационно-правовой формы юридического лица;
- в) приобретения имущества, необходимого для пользования участком недр.

6. Основанием досрочного прекращения права пользования недрами является:

- а) истечение установленного срока действия лицензии;
- б) систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами;
- в) нарушение пользователем недр существенных условий лицензии.

7. Виды пользования недрами в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах»:

- а) комплексное и ограниченное;

- б) на определенный срок, без ограничения срока;
- в) региональное геологическое изучение; геологическое изучение; разведка и добыча полезных ископаемых; сбор минералогических, палеонтологических и других коллекционных материалов.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
3. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 (ред. от 26 июня 2007 г.) «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. № 897 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5839.
5. Приказ МПР России от 24 января 2005 г. № 22 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр» (зарегистрирован в Минюсте России 16 февраля 2005 г.) // Российская газета. 2005. № 42.
6. Приказ МПР России от 24 января 2005 г. № 23 (ред. от 20 июня 2007 г.) «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на полу-

- ние права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения» (зарегистрировано в Минюсте России 16 февраля 2005 г.) // Российская газета. 2005. № 42.
7. Приказ МПР России от 15 марта 2005 г. № 61 (ред. от 28 августа 2008 г.) «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» (зарегистрирован в Минюсте России 26 апреля 2005 г.) // Российская газета. 2005. № 98.
 8. Распоряжение МПР России от 14 ноября 2002 г. № 457-р «О Методических рекомендациях по подготовке условий и порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр» // СПС «Консультант Плюс».
 9. Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с досрочным прекращением права пользования участками недр при нарушениях условий пользования недрами, утвержденные распоряжением МПР России от 26 декабря 2002 г. № 511-р // СПС «Консультант Плюс».

Глава 8

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА НЕДР

8.1. Основные положения

В соответствии со ст. 123 модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ¹ под рациональным использованием недр понимается осуществление такого комплекса технических, технологических, правовых, организационных, финансово-кредитных, налоговых и иных мероприятий, которые в процессе изучения, освоения и использования ресурсов недр при соблюдении установленных лимитов, норм, стандартов и правил недропользования дают государству и обществу наибольший социально-экономический эффект от использования природных ресурсов недр. Охрана недр — система мероприятий, осуществляемых с целью наиболее полного (комплексного) извлечения полезных ископаемых из недр и максимально возможного экономически целесообразного уменьшения потерь при разработке месторождений, а также сохранения геологической среды в состоянии равновесия с техногенным воздействием².

¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 «О модельном Кодексе о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ» // www.levonevsky.ru.

² Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А. И. Кривцов, Б. И. Беневольский, В. М. Минаков, И. В. Морозов / Под ред. Б. А. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 90, 115.

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

1) соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

2) обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3) проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

4) проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов (запрещается выборочная отработка полезных ископаемых, так как это может привести к порче месторождения);

6) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

8) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

9) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых

и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10) предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11) предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В случае нарушения этих требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Системообразующим нормативным актом в сфере охраны недр являются Правила охраны недр, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71, которые содержат ряд требований по охране недр в следующих областях:

- проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию объектов пользования недрами;
- геологическое и маркшейдерское обеспечение использования участка недр;
- планирование и проектирование развития горных работ;
- вскрытие и подготовка месторождения;
- производство добычных (очистных) работ;
- разработка месторождений нефти и газа;
- разработка месторождений, залегающих в сложных горно-геологических и других природных условиях;
- подготовка добытых полезных ископаемых;
- переработка минерального сырья;
- ликвидация и консервация объектов, связанных с использованием недрами.

Требования Правил являются обязательными для организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих составление и реализацию проектов по добыче и переработке полезных ископаемых, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также производство маркшейдерских и геологических работ на территории Российской Федерации и в пределах ее континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации.

8.2. Запасы полезных ископаемых

Запасы полезных ископаемых как геологическое, горно-техническое и экономическое понятие отражают тоннаж полезного ископаемого в недрах и весь комплекс черт, характеризующих геологическое тело с точки зрения формы, качества, условий залегания, условий ведения горно-эксплуатационных работ и экономического значения¹.

Запасы *твердых полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов* по экономическому значению подразделяются на две основные группы в соответствии с Классификацией запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утвержденной приказом МПР России от 11 декабря 2006 г.²:

- балансовые (экономические);
- забалансовые (потенциально экономические).

К балансовым относятся запасы, разработка которых экономически эффективна в условиях конкурентного рынка

¹ Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А. И. Кривцов, Б. И. Беневольский, В. М. Минаков, И. В. Морозов / Под ред. Б. А. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 47.

² Приказ МПР России от 11 декабря 2006 г. № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых» (зарегистрирован в Минюсте России 25 декабря 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 5.

при использовании техники, технологии добычи и переработки минерального сырья, обеспечивающих соблюдение требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды. К забалансовым относятся запасы, разработка которых экономически неэффективна (убыточна) в условиях конкурентного рынка из-за низких технико-экономических показателей, но освоение которых становится экономически возможным при изменении цен на полезные ископаемые, появлении оптимальных рынков сбыта или новых технологий, и запасы, отвечающие требованиям, предъявляемым к балансовым запасам, но использование которых невозможно в связи с расположением в пределах водоохранных зон, населенных пунктов, сооружений, сельскохозяйственных объектов, заповедников, памятников природы, истории и культуры.

В нефтегазодобывающей промышленности в настоящее время применяется Временная классификация запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденная приказом МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126¹. В соответствии с данной Классификацией запасы нефти, газа, конденсата и содержащихся в них компонентов, имеющих промышленное значение, по степени изученности подразделяются на разведанные — категории А, В и С1 и предварительно оцененные — категория С2.

В целях установления единых для Российской Федерации принципов классификации запасов и ресурсов нефти, горючих газов была разработана новая Классификация запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденная приказом МПР России от 1 ноября 2005 г. № 298. Но срок введения в действие Классификации перенесен на 1 января 2012 г.

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ведутся государственный и территориальный балансы

¹ Приложение №3 к приказу МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций» // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21.

запасов полезных ископаемых. Они должны содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче ведется государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых. Он должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

Государственный и территориальный балансы запасов полезных ископаемых, а также государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых составляются и ведутся на основе государственной отчетности, представляемой пользователями недр в соответствии с Порядком представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215, а также на основе геологической информации, полученной пользователями недр, и данных государственной экспертизы запасов полезных ископаемых.

Государственная отчетность представляется по состоянию на 1 января каждого года по запасам основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов, выявленных в недрах в процессе оценки, разведки и разработки месторождений, прошедших государственную экспертизу или получивших геолого-экономическую оценку и поставленных на учет в установленном порядке. Перечень полезных ископаемых и полезных компонентов, по которым представляется государственная отчетность, определяется Минприроды России.

Государственная отчетность по каждому месторождению полезных ископаемых или иному объекту недропользования должна содержать следующую информацию:

а) количество и качество запасов полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов: добытых из недр; потерянных при добыче; добытых и направленных в спецотвалы; приращенных в процессе разведки, доразведки и эксплуатационной разведки; списанных в установленном порядке вследствие утраты промышленного значения; не подтвердившихся в результате последующих работ по переоценке, разведке и разработке месторождения; переданных от одного недропользователя другому при выдаче или переоформлении лицензий на право пользования недрами; подлежащих корректировке при изменении технических границ и по другим причинам;

б) годовые проектные и фактические показатели обеспеченности организаций разведанными запасами полезных ископаемых, а также по объемам их добычи, потерям, разубоживанию;

в) степень промышленного освоения, тип месторождений и способ их отработки, тип (сорт, марка) полезного ископаемого;

г) основные параметры пластов (залежей), горно-технических, гидрогеологических и других условий отработки;

д) сведения об использовании полезных ископаемых при первичной переработке, вскрышных пород и отходов производства: объем и качество минерального сырья, поступившего

на первичную переработку; извлечение полезных компонентов при первичной переработке; количество и качество выпускаемых товарных руд, концентратов и другой продукции; количество и качество запасов полезных ископаемых и полезных компонентов во вскрышных породах, в отходах горно-добывающего и связанного с ним обогатительного производства, а также данные об их использовании.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет составление и ведение государственного баланса полезных ископаемых и государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, обеспечивает постановку запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса.

Порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс, их изменение и списание с государственного баланса по данным геолого-разведочных и добычных работ, а также по результатам переоценки запасов в связи с изменением параметров подсчета запасов утвержден приказом МПР России от 15 декабря 2006 г. № 286¹.

Запасы полезных ископаемых на государственном балансе учитываются по месторождениям полезных ископаемых (площадям, участкам, шахтным и карьерным полям, залежам, горизонтам, поднятиям, куполам и другим объектам учета), по рудным районам, бассейнам, субъектам Российской Федерации, федеральным округам и по Российской Федерации в целом. Учет запасов полезных ископаемых осуществляется в соответствии со степенью их промышленного освоения и способа отработки.

Запасы полезных ископаемых учитываются за:

- соответствующим пользователем недр — по участкам недр, предоставленным в пользование для целей разведки

¹ Приказ МПР России от 15 декабря 2006 г. № 286 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса» (зарегистрирован в Минюсте России 26 января 2007 г.) // Российская газета. 2007. № 25.

и добычи полезных ископаемых или для целей геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии);

- соответствующим территориальным органом Федерального агентства по недропользованию — по участкам недр, расположенным в пределах территорий субъектов Российской Федерации, за исключением участков, предоставленных в пользование для целей разведки и добычи полезных ископаемых или для целей геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии);
- уполномоченным территориальным органом Федерального агентства по недропользованию — по участкам недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, за исключением участков, предоставленных в пользование для целей разведки и добычи полезных ископаемых или для целей геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии).

На государственном балансе учитываются запасы полезных ископаемых, в том числе подземных вод, рассолов и поверхностной рапы, а также полезных ископаемых, содержащихся во вскрышных породах, спецотвалах и других техногенных образованиях.

Основанием для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс являются заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, утверждаемые Роснедрами.

Списание запасов полезных ископаемых с государственного баланса осуществляется на основании заключений государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, актов о списании запасов полезных ископаемых, утверждаемых Роснедрами и органом государственного горного надзора. Запасы полезных ископаемых и содержащиеся в них полезные компоненты, учтенные государственным балансом, подлежат

списанию с государственного баланса без проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых на основании актов о списании запасов полезных ископаемых, утверждаемых Роснедрами и органом государственного горного надзора, и данных ежегодной государственной отчетности организаций, осуществляющих добычу полезных ископаемых, в случае добычи запасов полезных ископаемых из недр или их потерь в процессе добычи.

8.3. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых

В соответствии со ст. 29 Закона Российской Федерации «О недрах» государственная экспертиза запасов разведанных месторождений проводится в целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование.

Объектами государственной экспертизы являются запасы полезных ископаемых, геологическая, экономическая и экологическая информация о предоставляемых в пользование участках недр, а также геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Порядок проведения государственной экспертизы запасов регламентирован Положением о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69.

Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, если представляемые на экспертизу геологические материалы

позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их народно-хозяйственного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи. Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов.

При предоставлении недр в пользование одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых пользователи недр могут согласно лицензии начинать добычу до государственной экспертизы запасов полезных ископаемых. Сроки последующего представления материалов на государственную экспертизу с уточнением условий пользования недрами, включая платежи, оговариваются в условиях лицензии на право пользования недрами.

Государственной экспертизе подлежит также геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Предоставление таких участков недр в пользование разрешается только после проведения государственной экспертизы геологической информации.

Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется Федеральным агентством по недропользованию, которое для осуществления указанной функции образует в составе территориальных органов Роснедр территориальные комиссии по государственной экспертизе запасов полезных ископаемых (ТКЗ). В части общераспространенных полезных ископаемых эта функция возложена на органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Государственная экспертиза осуществляется путем проведения анализа документов и материалов по:

а) подсчету запасов по всем вовлекаемым в освоение и разрабатываемым месторождениям вне зависимости от

вида, количества, качества и направления использования полезного ископаемого;

б) технико-экономическому обоснованию эксплуатационных кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах, коэффициентов извлечения нефти, газа и газового конденсата.

Заключение государственной экспертизы должно содержать выводы:

- о достоверности и правильности указанной в представленных материалах оценки количества и качества запасов полезных ископаемых в недрах, подготовленности месторождений или их отдельных частей к промышленному освоению, а также их промышленного значения;
- о геологической, технологической и экономической обоснованности предельных значений эксплуатационных кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах, обеспечивающих наиболее полную и рациональную отработку (выработку) запасов месторождений при соблюдении экологических требований;
- об обоснованности переоценки запасов полезных ископаемых по результатам геологического изучения, разработки месторождений или в связи с изменением рыночной конъюнктуры;
- об обоснованности постановления на государственный баланс запасов полезных ископаемых и их списания с государственного баланса, а также внесения в этот баланс изменений, связанных с оперативным учетом изменения запасов;
- о возможностях безопасного использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых.

В случае если представленные материалы по своему содержанию, обоснованности и объему не позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической

информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также геологической информации об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, то заключение государственной экспертизы должно содержать указание о необходимости соответствующей доработки материалов.

Проведение государственной экспертизы в части общераспространенных полезных ископаемых осуществляется экспертным органом, уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный экспертный орган). Для рассмотрения принятых материалов уполномоченным экспертным органом создается экспертная комиссия. Состав экспертной комиссии формируется из штатных сотрудников уполномоченного экспертного органа и утверждается уполномоченным экспертным органом.

За проведение государственной экспертизы устанавливается плата, которая зачисляется в доход федерального бюджета.

8.4. Условия застройки площадей залегания полезных ископаемых

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после получения заключения Роснедр или его территориального органа об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускаются с разрешения Роснедр или его территориального органа. Разрешение на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных

с использованием недрами, в соответствии с лицензией на пользование недрами и проектом проведения указанных работ выдается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения произведенных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

Приказом Роснедр от 13 марта 2009 г. № 275 утверждены Временные рекомендации по выдаче разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых, согласно которым разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых выдаются в целях предупреждения самовольной и необоснованной застройки площадей залегания полезных ископаемых, охраны недр, включая сохранение условий для наиболее полного извлечения полезных ископаемых, а также обеспечения охраны объектов строительства от вредного влияния горных работ.

Разрешение на застройку выдается на основе данных горно-геологического обоснования до начала проектирования намечаемого строительства объекта. Горно-геологическое обоснование может разрабатываться в составе градостроительной документации.

Получение разрешения на застройку не исключает необходимости получения в порядке, установленном ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, разрешения на строительство объектов недвижимости.

Разрешение на застройку площади горного отвода выдается при наличии согласия на застройку соответствующего пользователя недр.

Выдача разрешений на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений не допускается:

- на площадях залегания полезных ископаемых при отсутствии правил землепользования и застройки;

- на площадях подработанных территорий с незаконченной активной стадией процесса сдвижения;
- в зонах тектонических нарушений, попавших в зону сдвижения и имеющих выход на дневную поверхность или под наносы;
- в зонах провалов от очистных и подготовительных выработок, пройденных на малой глубине;
- на площади залегания месторождения нефти и газа, на котором отсутствует геодинамический полигон и не ведутся систематические наблюдения за оседанием земной поверхности в результате добычи углеводородного сырья;
- на устьях скважин всех категорий на месторождениях нефти и газа.

8.5. Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр

Задачей государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293, определяет порядок проведения государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (государственного геологического контроля), органы государственного геологического контроля, их полномочия, права, обязанности и порядок работы.

Государственный геологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), являющейся органом государственного горного надзора, и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Росприроднадзор осуществляет государственный геологический контроль по следующим вопросам:

а) соблюдение недропользователями требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации (за исключением требований, надзор за соблюдением которых отнесен к компетенции органа государственного горного надзора);

б) выполнение условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование участками недр;

в) наличие технических (технологических) проектов, планов и схем развития горных работ, соответствие текущего состояния работ по геологическому изучению и рациональному использованию поставленных на государственный баланс запасов полезных ископаемых показателям, установленным в проектной документации;

г) достоверность содержания геологической и иной первичной документации о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;

д) соблюдение установленного порядка представления государственной отчетности организациями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в фонды геологической информации в пределах своей компетенции;

е) достоверность данных, необходимых для расчета платежей за пользование недрами при поиске, оценке, разведке и добыче полезных ископаемых;

ж) сохранность разведочных горных выработок и скважин, геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керны, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

з) соблюдение установленного порядка экспорта минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

и) выполнение установленных в соответствующих разрешениях условий создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок, проведения буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации (в пределах своей компетенции).

Росприроднадзор во взаимодействии с Ростехнадзором осуществляет государственный геологический контроль по следующим вопросам:

а) достоверность и обоснованность представляемых недропользователями материалов для постановки на государственный баланс и списания с государственного баланса запасов полезных ископаемых;

б) предотвращение самовольного пользования недрами, необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;

в) ликвидация в установленном порядке разведочных горных выработок и скважин, не подлежащих использованию.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный геологический контроль по следующим вопросам:

а) соблюдение требований законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых

ими в пределах полномочий по регулированию отношений недропользования на своих территориях;

б) геологическое изучение участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участков недр местного значения;

в) достоверность геологической информации, полученной за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также материалов, положенных в основу подсчета запасов общераспространенных полезных ископаемых и учета участков недр местного значения, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

г) выполнение условий лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю и его заместители, старший государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю, главные их заместители и старшие государственные инспекторы по геологическому контролю на соответствующих территориях имеют право:

- давать пользователям недр, должностным лицам, ответственным за проведение работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, обязательные для исполнения указания по устранению нарушений порядка проведения этих работ;
- приостанавливать все виды работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, если они проводятся с нарушениями установленных действующим законодательством норм и правил;
- уведомлять в письменной форме пользователя недр и органы, предоставившие ему лицензию на пользование недрами, о результатах проверки, выявленных нарушениях условий пользования недрами, в том числе в части внесения платежей за пользование недрами и отчислений на

воспроизводство минерально-сырьевой базы, соблюдения стандартов (норм, правил), а при необходимости вносить предложения о приостановлении, ограничении или прекращении права пользования недрами;

- направлять в Федеральную налоговую службу материалы о несоблюдении пользователями недр сроков внесения и размеров платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- прекращать в установленном порядке совместно с органами Ростехнадзора самовольное пользование недрами и застройку площадей залегания полезных ископаемых;
- ограничивать, приостанавливать или запрещать несанкционированный сброс в недра сточных вод, вредных веществ и отходов производства и т. д.

Государственные инспекторы по геологическому контролю имеют право:

- проверять в установленном порядке все работы по геологическому изучению и использованию недр (в том числе не связанные с добычей полезных ископаемых), а также геологическую, производственно-техническую, финансовую и проектно-сметную документацию;
- посещать для проведения проверок без предварительного уведомления при предъявлении служебного удостоверения предприятия, учреждения и другие объекты независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности, осуществляющие геологическое изучение и использование недр, за исключением военных, оборонных и других специальных режимных объектов, порядок посещения которых государственными инспекторами по геологическому контролю определяется совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и соответствующими федеральными органами исполнительной власти;
- составлять документы о нарушениях законодательства о недрах и других нормативных актов при проведении работ по геологическому изучению и использованию недр.

Пользователи недр обязаны создавать государственным инспекторам по геологическому контролю, осуществляющим проверку, необходимые условия для работы, представлять геологическую, производственно-техническую, проектно-сметную и финансовую документацию, давать объяснения по вопросам, входящим в компетенцию органов государственного геологического контроля.

Государственные инспекторы по геологическому контролю несут ответственность за объективность материалов проводимых ими проверок.

Порядок исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр регламентирован соответствующим Административным регламентом, утвержденным приказом МПР России от 3 декабря 2007 г. № 319.

Контрольные вопросы

1. Понятие рационального использования недр.
2. Основные требования по рациональному использованию и охране недр.
3. Балансы запасов полезных ископаемых.
4. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых.
5. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых.
6. Условия застройки площадей залегания полезных ископаемых.
7. Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Контрольные тестовые задания

1. Рациональное использование недр:

- а) система требований, которые обеспечивают полное и комплексное использование ресурсов недр;
- б) единый порядок использования и распределения природных ресурсов;
- в) система мероприятий, обеспечивающих полное, комплексное и эффективное использование ресурсов недр.

2. Баланс запасов полезных ископаемых содержит сведения:

- а) о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида;
- б) о степени промышленного освоения запасов, добыче полезных ископаемых;
- в) об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

3. Государственная экспертиза полезных ископаемых:

- а) проводится только до предоставления участка недр в пользование;
- б) может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения;
- в) в обязательном порядке проводится до предоставления участка недр в пользование для добычи полезных ископаемых.

4. Задачей государственного геологического контроля является:

- а) обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами;
- б) обеспечение полноты геологического изучения;
- в) обеспечение соблюдения недропользователями правил ведения государственного учета и отчетности.

5. Государственный геологический контроль осуществляют:

- а) Федеральное агентство по недропользованию;
- б) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

в) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

6. Государственный кадастр месторождений включает:

- а) сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество полезных ископаемых;
- б) сведения об участке недр, предоставленном в пользование;
- в) сведения об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

Нормативные правовые акты

1. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 «О модельном Кодексе о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ» // www.levonevsky.ru.
2. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение» (ред. от 22 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

7. Постановление Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении Правил охраны недр» // Российская газета. 2003. № 118.
8. Приказ МПР России от 15 декабря 2006 г. № 286 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса» (зарегистрирован в Минюсте России 26 января 2007 г. № 8857) // Российская газета. 2007. № 25.
9. Приказ МПР России от 11 декабря 2006 г. № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых» (зарегистрирован в Минюсте России 25 декабря 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 5.
10. Распоряжение МПР России от 5 апреля 2007 г. № 23-р «Об утверждении Методических рекомендаций по применению Классификации запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 1 ноября 2005 г. № 298» // СПС «Консультант Плюс».
11. Приказ МПР России от 3 декабря 2007 г. № 319 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (зарегистрирован в Минюсте России 3 марта 2008 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 31.
12. Приказ Роснедр от 22 декабря 2005 г. № 1332 (ред. от 15 февраля 2006 г.) «О территориальных комиссиях по запасам полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс».
13. Приказ Роснедр от 13 марта 2009 г. № 275 «Об утверждении Временных рекомендаций по выдаче разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых».

Глава 9

ГОРНО-ДОБЫВАЮЩЕЕ И СВЯЗАННЫЕ С НИМ ПРОИЗВОДСТВА: ПРОЕКТИРОВАНИЕ, СТРОИТЕЛЬСТВО, КОНСЕРВАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ

9.1. Общие положения

Создание горно-добывающего производства условно можно разделить на следующие этапы:

- проектирование, согласование, экспертиза и утверждение проекта разработки месторождения полезных ископаемых с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- уточнение границ горного отвода;
- отвод земельного участка, выделение лесных земель, процедура лесоустройства;
- проектирование, экспертиза проекта, строительство и ввод в эксплуатацию и государственная регистрация права собственности на сооружения обустройства месторождения либо приобретение права собственности на такие сооружения.

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды.

При этом должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов.

Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель.

9.2. Проектирование разработки месторождений

В соответствии со ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами.

В соответствии с Правилами охраны недр, утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71, проектная документация включает обоснования и технические решения по:

- уточнению границ горного отвода;
- оптимальному варианту размещения наземных и подземных сооружений и объектов, охране недр и окружающей среды, способам вскрытия и системам разработки месторождения полезных ископаемых, применению средств механизации и автоматизации производственных процессов, обеспечивающих наиболее полное, комплексное и экономически целесообразное извлечение полезных ископаемых, а также сохранению в недрах и складированию забалансовых запасов для их последующего промышленного освоения;
- достижению уровня извлечения полезных ископаемых из недр, обеспечивающего соблюдение установленных нормативов потерь полезных ископаемых, коэффициентов извлечения нефти и газа;
- обработке (подготовке) добытых полезных ископаемых, включая дробление, грохочение, селективную выемку, породовыборку, усреднение типов и сортов полезных ископаемых, обезвоживание и т. п., обеспечивающей применение оптимальных схем последующей переработки минерального сырья, рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем основных и попутных полезных компонентов;
- порядку ввода эксплуатационных объектов (скважин, выемочных единиц, залежей) в разработку;
- рациональному использованию вскрышных и вмещающих пород, а также отходов горно-добывающих и горно-перерабатывающих производств;
- обезвреживанию или захоронению вредных отходов производства при их наличии;
- раздельному складированию и сохранению попутно добываемых, временно не используемых полезных ископаемых,

а также отходов производства, содержащих полезные ископаемые и компоненты, условиям и срокам сохранения и вовлечения в использование полезных ископаемых и отходов производства, мероприятиям по предотвращению потерь полезных ископаемых, их порчи при хранении на складах;

- маркшейдерскому и геологическому обеспечению использования участка недр;
- составу производственной, геологической и маркшейдерской документации, в том числе по учету добычи и потерь полезных ископаемых;
- определению конечной (товарной) продукции;
- техническим средствам, обеспечивающим достоверный учет количества и качества добываемого и отгружаемого минерального сырья, конечной (товарной) продукции;
- составу и нормативной численности геологической и маркшейдерской служб организации, включая привлекаемые организации, их техническому оснащению;
- мерам, обеспечивающим безопасность работников организации и населения, охрану недр, атмосферного воздуха, земель и земной поверхности, лесов, вод и других объектов окружающей среды, зданий и сооружений, памятников истории и культуры от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, включая границы охранных и санитарно-защитных зон;
- рекультивации земельных участков, нарушенных при пользовании недрами, снижению отчуждения земельных площадей под горные разработки, сохранению плодородного и потенциально плодородного слоя почвы;
- выбору технологии добычи и первичной переработки минерального сырья с минимальными выбросами в окружающую среду;
- организации наблюдений за состоянием горного отвода и окружающей среды и прогнозированию изменений, связанных с вредным влиянием горных разработок.

При разработке месторождений нефти, газа, конденсата и углеводородного сырья (далее — нефти и газа) дополнительно предусматриваются:

- выделение эксплуатационных объектов и порядок их ввода в разработку;
- выбор способов и агентов воздействия на пласты;
- системы размещения и плотности сеток добывающих и нагнетательных скважин;
- уровни, темпы и динамика добычи нефти, конденсата, газа и жидкости из пластов, закачки в них вытесняющих агентов;
- мероприятия по повышению эффективности реализуемых систем разработки, применению методов повышения степени извлечения и интенсификации добычи нефти и газа, предупреждению и борьбе с осложнениями при эксплуатации скважин; по контролю и регулированию процесса разработки;
- способы и режимы эксплуатации скважин, устьевого и внутрискважинного оборудования;
- коэффициенты извлечения нефти и газа, эксплуатации и использования фонда скважин;
- требования к системам сбора и промышленной подготовки продукции скважин, поддержанию пластового давления, качеству используемых агентов, конструкциям скважин и производству буровых работ, методам вскрытия пластов и освоения скважин;
- комплекс геофизических и гидродинамических исследований скважин;
- объемы и виды работ по доразведке месторождения;
- опытно-промышленные испытания новых технологий и технических решений.

При разработке проектной документации осуществляется технико-экономическое сравнение вариантов размещения объектов, технологических схем и режимов предложений по оптимальному (окончательному) варианту. Объем и состав этих материалов и предложений определяются с учетом

сложности горно-геологических и горно-технических условий и обеспечения рационального, комплексного использования запасов полезных ископаемых, безопасного ведения горных работ, охраны недр и окружающей среды.

Проектирование разработки нефтяных и газонефтяных месторождений осуществляется в соответствии с Правилами разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, утвержденными коллегией Миннефтепрома СССР 15 октября 1984 г. № 44, Методическими рекомендациями по проектированию разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, утвержденными приказом МПР России от 21 марта 2007 г. № 61.

В соответствии со ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» технические проекты и вносимые в них изменения до утверждения подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Порядок подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, устанавливается Правительством Российской Федерации по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами.

В настоящее время согласно постановлению Правительства Российской Федерации¹ рассмотрение и согласование проектных документов на разработку месторождений полезных ископаемых является полномочием Федерального агентства по недропользованию. Приказом Роснедр от 15 августа 2005 г. № 877 для реализации этого полномочия создана Центральная комиссия по разработке месторождений полезных ископаемых, действующая в составе трех секций: нефтяной,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (ред. от 7 ноября 2008 г.) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

газовой, секции твердых полезных ископаемых и подземных вод, а также территориальных отделений Комиссии.

Процедура рассмотрения и согласования Роснедрами проектной и технической документации на разработку месторождений установлена соответствующим Административным регламентом, утвержденным приказом МПР России от 30 октября 2008 г. № 277.

Кроме того, проектная документация на разработку месторождений подлежит согласованию с Ростехнадзором в порядке, предусмотренном постановлением Госгортехнадзора России от 2 августа 2002 г. № 49 «Об утверждении Положения о порядке согласования с органами Госгортехнадзора проектной документации на пользование участками недр».

Проектная документация рассматривается органом горного надзора на предмет:

- соответствия проектных решений законодательным требованиям по рациональному использованию и охране недр, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения;
- соответствия условиям лицензий на пользование недрами и соглашениям о разделе продукции.

По результатам рассмотрения принимается решение о согласовании проектной документации, об отказе в ее согласовании или о направлении на экспертизу по охране недр. Решение утверждается руководителем территориального органа горного надзора или руководителем структурного подразделения по охране недр. В случае отказа в согласовании проектной документации указываются мотивированные причины отказа.

9.3. Оформление горного отвода

Добыча полезных ископаемых осуществляется после получения документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, и в пределах этих границ. Самовольное поль-

зование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования недрами.

При предоставлении в установленном порядке лицензии на пользование недрами устанавливаются предварительные границы горного отвода по согласованию с территориальными органами Ростехнадзора. В предварительные границы горного отвода могут включаться конкретные участки недр для проведения разведки и геологического изучения недр с попутной добычей полезных ископаемых. Уточненные границы горного отвода устанавливаются после рассмотрения технического проекта разработки месторождения полезных ископаемых (проекта проведения опытно-промышленных или геолого-разведочных работ), прошедшего в установленном порядке согласование, экспертизу и утверждение. Документы, удостоверяющие уточненные границы горного отвода, включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Предоставление земельных участков на площади горного отвода для несельскохозяйственных нужд иному землепользователю производится по согласованию с Ростехнадзором и владельцем горного отвода.

Приведем пример из судебной практики по делу № А78-4946/2007С2-20/235¹. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, рассмотрев заявление ООО «Тасеев-

¹ Определение ВАС РФ от 17 сентября 2008 г. № 11101/08 по делу № А78-4946/2007С2-20/235 // СПС «Консультант Плюс».

ское» (третье лицо) о пересмотре в порядке надзора судебных актов, установил следующее.

Индивидуальный предприниматель Иванов В. А. обратился в Арбитражный суд Читинской области с заявлением о признании незаконными действий администрации городского округа «Город Балей», выразившихся в отказе предоставить в собственность за плату земельный участок площадью 11 609 кв. м, расположенный по адресу: г. Балей, пос. Тасеево, Первая промышленная зона № 2, кадастровый номер 75:03:29 02 25:0002, а также обязанности принять решение о предоставлении в собственность за плату указанного земельного участка.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявлявшего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено ООО «Тасеевское».

Решением суда от 23 ноября 2007 г. заявленные требования удовлетворены частично: действия администрации, выразившиеся в отказе в предоставлении в собственность за плату земельного участка, признаны незаконными, в удовлетворении остальной части требований отказано.

Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2008 г. решение оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа постановлением от 6 мая 2008 г. оставил без изменения названные судебные акты.

В заявлении о пересмотре указанных судебных актов в порядке надзора ООО «Тасеевское» просит отменить принятые судебные акты, ссылаясь на неприменение судом норм законодательства о недрах.

Рассмотрев заявление, изучив оспариваемые судебные акты, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации не находит оснований для пересмотра указанных судебных актов в порядке надзора.

Судом установлено, что на спорном земельном участке расположено недвижимое имущество, принадлежащее на

праве собственности предпринимателю Иванову В. А. При этом в установленном порядке земельный участок, в границах которого находится горный отвод, ООО «Тасеевское» не предоставлен, окончательные границы горного отвода и его оформление не произведены.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что индивидуальный предприниматель Иванов В. А., являющийся собственником объектов недвижимости, расположенных на спорном земельном участке, в силу ч. 1 ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации имеет исключительное право на приобретение прав на данный земельный участок и его обращение в администрацию о выкупе спорного земельного участка не нарушает прав и законных интересов ООО «Тасеевское». Суд указал, что в силу ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком.

Из представленных материалов не усматривается наличие оснований, установленных ст. 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для рассмотрения дела в порядке надзора Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В случае необходимости изменения уточненных границ горного отвода в пределах предоставленного при лицензировании участка недр из-за изменения условий лицензии, ее переоформления (по результатам поиска, разведки, проектных, научно-исследовательских работ и др.) документы, удостоверяющие границы горного отвода, переоформляются в органах Ростехнадзора. Переоформлению подлежат горно-отводный акт и топографический план, а проект горного отвода должен быть дополнен обоснованием необходимости изменения ранее установленных границ.

Не допускается оставлять за контурами уточненных границ горного отвода запасы полезного ископаемого, предоставленные пользователю недр при лицензировании, а также запасы, разработка которых по технико-экономическим причинам

иным недропользователем нецелесообразна. В отдельных случаях производится списание этих запасов в установленном порядке либо они включаются в границы предоставляемого в пользование участка недр.

Уточненные границы горного отвода устанавливаются только на ту часть предоставленного в пользование участка недр, запасы полезного ископаемого которого прошли государственную экспертизу. Если лицензией на пользование недрами в целях разведки и (или) геологического изучения недр предусматривается добыча полезных ископаемых, то границы горного отвода устанавливаются в соответствии с условиями лицензии на пользование недрами.

Границы горного отвода устанавливаются в целях обеспечения рационального использования и охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых, охраны окружающей среды от вредного влияния горных работ при добыче полезных ископаемых, обеспечения безопасности при ведении горных работ, защиты интересов недропользователя и государства.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезного ископаемого, зоны сдвижения горных пород, проектные контуры карьера (разреза), границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны округов горно-санитарной охраны, зоны охраны от вредного влияния горных разработок и другие факторы, влияющие на состояние недр, земной поверхности и окружающей среды в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Для получения документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, пользователь недр представляет в орган Ростехнадзора письмо (заявку), проект горного отвода и следующие документы:

- копию лицензии на пользование недрами, включая приложения к ней;
- копию заключения государственной экспертизы проектов разработки месторождения полезного ископаемого

и копии документов их согласования с соответствующими органами;

- копию решения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, а также соответствующие выписки из таблиц их подсчета.

В состав документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, входят: горно-отводный акт и графические приложения, включающие копии топографического плана с ведомостью координат угловых точек, определяющих границы горного отвода, структурные карты и разрезы.

При несоответствии границ горного отвода границам безопасного ведения горных работ, создающем угрозу безопасности людей, рациональному использованию запасов, окружающей природной среде, зданиям и сооружениям, границы горного отвода могут быть изменены. В этом случае оформляются новые уточненные границы горного отвода в установленном порядке.

В случае перехода права пользования недрами в соответствии со ст. 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» или изменения названия предприятия — пользователя недр документы, удостоверяющие уточненные границы горного отвода, подлежат переоформлению в трехмесячный срок после переоформления соответствующей лицензии на пользование недрами. Переоформление осуществляется органом Ростехнадзора по заявлению пользователя недр, при этом изменения проекта горного отвода, за исключением топографического плана, не требуется.

Требования к определению границ горного отвода, содержанию проекта горного отвода установлены в Инструкции по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденной Госгортехнадзором России, МПР России 31 декабря 1997 г., 7 февраля 1998 г. № 58, 56, и в Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений, утвержденной постановлением Госгортехнадзора России от 11 сентября 1996 г. № 35.

9.4. Предоставление земельного участка, участка лесного фонда

Предоставление земельных участков регулируется земельным законодательством. В соответствии со ст. 88 Земельного кодекса Российской Федерации организациям горно-добывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются в соответствии со ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

Согласно ст. 25.1 Закона Российской Федерации «О недрах» земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий.

Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду (ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации). Обязанности недропользователя в качестве землепользователя, в том числе обязанности по рекультивации занимаемых земельных участков и приведению их в состояние, пригодное для использования участка по целевому назначению, определяются в договоре об условиях землепользования с учетом требований земельного законодательства.

В соответствии со ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление пользователю недр земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Порядок расчета размера арендной платы за указанные земельные участки определяется Правительством Российской Федерации.

Использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии со ст. 43 Лесного кодекса Российской Федерации. Для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются преимущественно в аренду. Договор аренды участка лесного фонда, как и договор аренды земельного участка, подлежит обязательной государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

На основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления в пределах их полномочий допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведения рубок лесных насаждений.

В целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, в том числе в охранных зонах указанных объектов, осуществляется использование лесов для вырубki деревьев, кустарников и лиан без предоставления лесных участков.

Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторожде-

ний полезных ископаемых установлен приказом МПР России от 24 апреля 2007 г. № 109. Использование лесных участков для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации и лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка).

При использовании лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых на землях лесного фонда допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры. Строительство, реконструкция и эксплуатация таких объектов осуществляются в соответствии с проектом освоения лесов. Строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых на землях иных категорий, на которых расположены леса, допускаются в случаях, определенных другими федеральными законами, в соответствии с целевым назначением этих земель.

В целях размещения объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, используются прежде всего нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель — участки невозобновившихся вырубok, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения.

Использование иных лесных участков для указанных целей допускается в случае отсутствия других вариантов возможного размещения объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых.

Обустройство объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, должно исключать развитие эрозийных процессов на занятой и прилегающей территориях.

На лесных участках, предоставленных в аренду для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, рубка лесных насаждений осуществляется в соответствии с проектом освоения лесов.

В охранных зонах и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, рубка лесных насаждений осуществляется в соответствии с установленным режимом указанных зон, по согласованию с предоставившими лесной участок органами государственной власти или органами местного самоуправления.

В зоне притундровых лесов и редкостойной тайги механизированная валка деревьев, трелевка древесины, уборка порубочных остатков, а также перебазировка подвижного состава и грузов, способные нарушить растительный и почвенный покровы, должны осуществляться преимущественно в зимний период.

При использовании лесов в целях выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых не допускаются:

- валка деревьев и расчистка лесных участков от древесной растительности с помощью бульдозеров, захламление древесными остатками приграничных полос и опушек, повреждение стволов и скелетных корней опушечных деревьев, хранение свежесрубленной древесины в лесу в летний период без специальных мер защиты;
- затопление и длительное подтопление лесных насаждений;
- захламление лесов строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором;
- загрязнение лесов химическими и радиоактивными веществами;
- проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам.

Лица, осуществляющие использование лесов в целях выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, обеспечивают:

- регулярное проведение очистки используемых лесов и прилегающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором;
- восстановление нарушенных производственной деятельностью дорог, осушительных канав, дренажных систем, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек, аншлагов, элементов благоустройства территории лесов;
- консервацию или ликвидацию объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, по истечении сроков выполнения соответствующих работ и рекультивацию земель, которые использовались для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации указанных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- принятие необходимых мер по устранению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц;
- максимальное использование земель, занятых квартальными просеками, лесными дорогами, и других не покрытых лесом земель в целях планирования и проведения сейсморазведочных работ, в том числе перебазировки подвижного состава и грузов.

9.5. Проектирование и строительство сооружений обустройства месторождений

После получения в установленном порядке горно-отводного акта, оформления права пользования земельным

участком и участком лесного фонда недропользователь вправе приступить к разработке месторождения и строительству сооружений, необходимых для разработки месторождения.

Строительство таких сооружений регламентируется общестроительными нормами, в первую очередь Градостроительным кодексом Российской Федерации. Для строительства сооружений необходимо подготовить проектную документацию на строительство конкретного сооружения и получить разрешение на строительство.

Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Проектная документация на строительство составляется в соответствии с Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87. Проект должен в обязательном порядке содержать раздел «Мероприятия по охране окружающей среды» с результатами оценки воздействия объекта капитального строительства на окружающую среду.

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) — процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий. В соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую

среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования).

Виды работ по подготовке проектной документации, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ (до 1 января 2010 г. — лицензии на проектирование). Иные виды работ по подготовке проектной документации могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами. Лицами, осуществляющими подготовку проектной документации, могут являться застройщик либо привлекаемое на основании договора застройщиком или заказчиком физическое или юридическое лицо. Договором о подготовке проектной документации может быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий, обеспечение технических условий.

Проектная документация на строительство сооружений обустройства месторождений подлежит государственной градостроительной экспертизе. Предметом государственной градостроительной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий,

и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Государственная градостроительная экспертиза осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

Государственная экологическая экспертиза проектов строительства в настоящее время предусмотрена только в отношении хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, а также объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Выдача разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами, в настоящее время осуществляется в соответствии со ст. 25 Закона Российской Федерации «О недрах» и приказом Роснедр от 18 марта 2009 г. № 287 следующими органами:

- территориальными управлениями по недропользованию по объектам, строительство которых намечается на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в сфере деятельности территориальных управлений Роснедр;
- региональными департаментами по недропользованию по объектам, строительство которых намечается на территориях двух или более субъектов Российской Федерации одного федерального округа Российской Федерации, находящегося в сфере деятельности регионального департамента Роснедр;
- Центральной комиссией по разработке месторождений полезных ископаемых Роснедр (ЦКР Роснедр) по объ-

ектам, строительство которых намечается на территории двух и более федеральных округов Российской Федерации, а также в пределах континентального шельфа Российской Федерации и ее морской исключительной экономической зоны.

Для выдачи разрешения на строительство необходимо представить в уполномоченный орган следующие документы:

1) правоустанавливающие документы на земельный участок;

2) градостроительный план земельного участка;

3) материалы, содержащиеся в проектной документации:

а) пояснительную записку;

б) схему планировочной организации земельного участка, выполненную в соответствии с градостроительным планом земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия;

в) схему планировочной организации земельного участка, подтверждающую расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам;

г) схемы, отображающие архитектурные решения;

д) сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

е) проект организации строительства объекта капитального строительства;

ж) проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей;

4) разрешение Роснедр или его соответствующего территориального органа на застройку площадей залегания полезных ископаемых;

5) положительное заключение государственной градостроительной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий;

6) положительное заключение экспертизы промышленной безопасности территориального органа государственного горного надзора;

7) положительное заключение государственной экологической экспертизы (в случае необходимости ее проведения);

8) согласие недропользователя на застройку площади принадлежащего ему горного отвода;

9) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта.

После окончания строительства сооружения обустройства месторождений подлежат вводу в эксплуатацию в установленном порядке.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию согласно ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

При приемке в эксплуатацию опасного производственного объекта, помимо проверки его соответствия проектной документации и требованиям безопасности, устанавливается готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий. Данное положение предусмотрено, в частности, Правилами безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 56. Аналогичное требование предъявляется и к угольным шахтам в соответствии с Правилами безопасности в угольных шахтах, утвержден-

ными постановлением Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 50.

Опасные производственные объекты после приемки их в эксплуатацию подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, установленном приказом Ростехнадзора от 4 сентября 2007 г. № 606 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра».

Право собственности на сооружения возникает с момента государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

9.6. Промышленная безопасность опасных производственных объектов

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, признаются опасными производственными объектами, подлежащими регистрации в государственном реестре. К таким объектам, в частности, относятся шахты, разрезы, рудники, карьеры, фонд скважин в границах горного отвода, участок ведения буровых работ и др. Выделение опасных производственных объектов нефтегазодобывающего комплекса проводится в соответствии с Методическими рекомендациями по осуществлению идентификации опасных производственных объектов,

утвержденными приказом Ростехнадзора от 5 марта 2008 г. № 131. Регистрация опасных производственных объектов осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов».

Лицо, эксплуатирующее опасный производственный объект, обязано соблюдать требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта, установленные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», издаваемыми в соответствии с ним подзаконными актами, а также нормативными техническими документами в области промышленной безопасности; иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности; разрабатывать декларацию промышленной безопасности; заключать договор страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта и др.

Декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, уточняется или разрабатывается вновь в случае обращения за лицензией на эксплуатацию опасного производственного объекта, изменения сведений, содержащихся в ней, или изменения требований промышленной безопасности. Разработка декларации предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; определение мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий

аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте.

Декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности в порядке, установленном постановлением Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64 «Об утверждении Правил проведения экспертизы промышленной безопасности».

9.7. Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

Предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации:

- по истечении срока действия лицензии;
- при досрочном прекращении пользования недрами.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. При ликвидации и консервации предприятия по добыче полезных ископаемых или его части, а также подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение.

Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются завершенными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора.

Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляются за счет средств предприятий — пользователей недр. Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции, осуществляются за счет средств создаваемого инвестором ликвидационного фонда, размер, порядок формирования и использования которого определяются таким соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В частности, нефтяные и газовые скважины ликвидируются и консервируются в соответствии с Инструкцией о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденной постановлением Госгортехнадзора России от 22 мая 2002 г. № 22. Целью Инструкции является установление порядка и технических требований по переводу консервируемых и ликвидируемых скважин в состояние, обеспечивающее сохранность месторождений, безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений в зоне влияния консервируемых (ликвидируемых) объектов, а при консервации — также сохранность скважин на все время консервации.

В соответствии с данной Инструкцией все ликвидируемые скважины в зависимости от причин ликвидации подразделяются на четыре категории:

I категория — скважины, выполнившие свое назначение (выполнившие задачи, предусмотренные проектом строительства, технологическими документами на разработку месторождений, достигшие нижнего предела дебитов, уста-

новленных проектом, технологической схемой разработки или инструкцией по основанию нижнего предела рентабельности эксплуатационных скважин, обводнившиеся пластовой, закачиваемой водой, не имеющие объектов возврата или приобщения, в случае отсутствия необходимости их перевода в контрольный (наблюдательный, пьезометрический) фонд и т. п.);

II категория — скважины, ликвидируемые по геологическим причинам (скважины, доведенные до проектной глубины, но оказавшиеся в неблагоприятных геологических условиях, т. е. в зонах отсутствия коллекторов, законтурной области нефтяных и газовых месторождений; скважины, давшие промышленные притоки нефти, газа, воды, а также скважины, где были проведены работы по интенсификации притока, которые не дали результатов; скважины, не вскрывшие проектный горизонт и не доведенные до проектной глубины из-за несоответствия фактического геологического разреза проектному, вскрытия в разрезе непреодолимых препятствий; другие);

III категория — скважины, ликвидируемые по техническим причинам (скважины, на которых возникли открытые фонтаны, пожары, следствием которых явилась потеря ствола скважин, а также аварии с бурильным инструментом, техническими или эксплуатационными колоннами, внутрискважинным и устьевым оборудованием, геофизическими приборами и кабелем, аварии из-за некачественного цементирования; скважины, где произошел приток пластовых вод при освоении, испытании или эксплуатации, изолировать которые не представляется возможным; другие);

IV категория — скважины, ликвидируемые по технологическим, экологическим и другим причинам (скважины, законченные строительством и не пригодные к эксплуатации из-за несоответствия прочностных и коррозионностойких характеристик эксплуатационной колонны фактическим условиям; скважины, не вскрывшие проектный горизонт и не доведенные до проектной глубины из-за возникновения форс-

мажорных обстоятельств длительного действия, банкротства предприятия, отсутствия финансирования, прекращения деятельности предприятия, окончания срока действия лицензии на пользование недрами; другие).

Учет и ежегодный контроль за состоянием ликвидированных скважин и необходимые ремонтные работы при обнаружении неисправностей и нарушений требований охраны недр возлагаются на пользователя недр.

Консервация скважин всех категорий, строящихся для геологического изучения регионов, поисков, разведки и эксплуатации нефтяных и газовых месторождений производится в процессе строительства, после его окончания и в процессе эксплуатации.

При изъятии лицензии на пользование недрами и ликвидации (консервации) предприятия по добыче полезного ископаемого документы, удостоверяющие уточненные границы соответствующего горного отвода, подлежат возврату недропользователем в выдавший их орган горного надзора.

Контрольные вопросы

1. Этапы строительства горного производства.
2. Проектирование разработки месторождения.
3. Понятие горного отвода.
4. Порядок предоставления горного отвода.
5. Правовое регулирование строительства сооружений обустройства месторождений.
6. Порядок предоставления земельного участка и участка лесного фонда для целей недропользования.
7. Обязанности недропользователей в качестве землепользователей.
8. Промышленная безопасность опасных производственных объектов нефтегазодобывающего комплекса.
9. Порядок и условия консервации и ликвидации сооружений по добыче полезных ископаемых.

Контрольные тестовые задания

1. Проект разработки месторождения рассматривается и согласовывается:

- а) Центральной комиссией Роснедр по разработке полезных ископаемых;
- б) территориальным органом Ростехнадзора;
- в) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в установленной сфере деятельности.

2. Какой документ не требуется для получения горного отвода?

- а) проект горного отвода, составленный правообладателем;
- б) копия заключения государственной экологической экспертизы;
- в) копия решения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых;
- г) проект рекультивации земель.

3. В каких границах недропользователь может вести добычу полезного ископаемого?

- а) в границах всего предоставленного в пользование участка недр;
- б) в границах уточненного после получения лицензии горного отвода;
- в) по согласованию с Роснедрами за пределами уточненного после получения лицензии горного отвода, но в границах предоставленного в пользование участка недр.

4. Кто приобретает право собственности на сооружения обустройства месторождений полезных ископаемых?

- а) собственник участка недр, на котором возведены указанные сооружения;
- б) предприятие, непосредственно осуществляющее работы по строительству сооружений (подрядчик) с последующей передачей права собственности пользователю недр;
- в) пользователь участка недр, инвестирующий в строительство собственные средства.

5. Какой орган государственной власти не уполномочен выдавать разрешения на строительство объектов в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами?

- а) территориальное управление Роснедр;
- б) департамент по недропользованию субъекта Российской Федерации;
- в) Центральная комиссия Роснедр по разработке полезных ископаемых;
- г) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с его компетенцией.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
3. Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) «Об охране окружающей среды».
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 (ред. от 1 февраля 2005 г.) «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 мая 1999 г. № 526 (ред. от 1 февраля 2005 г.) «Об утверждении Правил предоставления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2445.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2000 г. № 921 (ред. от 28 декабря 2006 г.) «О государственном техническом учете и технической инвентаризации в Российской Федерации объектов капитального строительства» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4901.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145 (ред. от 7 ноября 2008 г.) «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требований к их содержанию» // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.
13. Инструкция по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых. Утверждена МПР России 7 февраля 1998 г. № 56, Госгортехнадзором России 31 декабря 1997 г. № 58 (ред. от 13 июля 2006 г.). РД 07-192-98 (зарегистрирована в Минюсте России 13 марта 1998 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 7.
14. Приказ МПР России от 21 марта 2007 г. № 61 «Об утверждении Методических рекомендаций по проектированию разработки нефтяных и газонефтяных месторождений» // СПС «Консультант Плюс».
15. Приказ МПР России от 24 апреля 2007 г. № 109 «Об утверждении Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых» (зарегистрирован в Минюсте России 28 мая 2007 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 24.
16. Приказ МПР России от 30 октября 2008 г. № 277 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по рассмотрению и согласованию проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых».
17. Постановление Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64 (ред. от 1 августа 2002 г.) «Об утверждении Правил проведения экспертизы промышленной безопасности» (зарегистрировано

- в Минюсте России 8 декабря 1998 г.) // Российская газета. 1998. № 238.
18. Постановление Госгортехнадзора России от 11 сентября 1996 г. № 35 (ред. от 13 июля 2006 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» (зарегистрировано в Минюсте России 9 октября 1996 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1996. № 9.
 19. Приказ Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 4 июля 2000 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.
 20. Инструкция о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов. Утверждена постановлением Госгортехнадзора России от 22 мая 2002 г. № 22 (зарегистрирована в Минюсте России 30 августа 2002 г.) // Российская газета. 2002. № 174.
 21. Постановление Госгортехнадзора России от 2 августа 2002 г. № 49 «Об утверждении Положения о порядке согласования с органами Госгортехнадзора России проектной документации на пользование участками недр» (зарегистрировано в Минюсте России 19 августа 2002 г.) // Российская газета. 2002. № 162.
 22. Постановление Госгортехнадзора России от 13 мая 2003 г. № 30 «Об утверждении Единых правил безопасности при разработке рудных, нерудных и россыпных месторождений полезных ископаемых подземным способом» (зарегистрировано в Минюсте России 28 мая 2003 г. № 4600) // Российская газета (специальный выпуск). 2003. № 120/1.
 23. Постановление Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 50 «Об утверждении Правил безопасности в угольных шахтах» (зарегистрировано в Минюсте России 19 июня 2003 г.) // Российская газета (специальный выпуск). 2003. № 120/1.
 24. Постановление Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 56 «Об утверждении Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности» (зарегистрировано в Минюсте России 20 июня 2003 г.) // Российская газета (специальный выпуск). 2003. № 120/1.
 25. Постановление Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении Правил охраны недр» // Российская газета. 2003. № 118.
 26. Приказ Ростехнадзора № 619, МПР России № 235 от 10 сентября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы» (зарегистрирован в Минюсте России 14 марта 2008 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 32.
 27. Приказ Ростехнадзора от 5 марта 2008 г. № 131 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению идентификации опасных производственных объектов» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2008. № 3.
 28. Приказ Роснедр от 18 марта 2009 г. № 287 «О выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недр».
 29. Приказ Роснедр от 20 июля 2005 г. № 806 «О создании Центральной комиссии по разработке месторождений полезных ископаемых» // СПС «Консультант Плюс».
 30. Правила разработки нефтяных и газонефтяных месторождений. Утверждены Коллегией Миннефтепрома СССР 15 октября 1984 г.

Глава 10

ПЛАТЕЖИ И НАЛОГИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

10.1. Система платежей при пользовании недрами

Пользование недрами в России по общему правилу является платным. Провозглашение в Законе Российской Федерации «О недрах» в 1992 г. принципа платности пользования недрами как объектом государственной собственности не было принципиально новым положением для российского законодательства. Платность недропользования была установлена Горным положением СССР. В мире принцип платности пользования ресурсами недр является практически всеобщим.

Систему платежей при пользовании недрами образуют: во-первых, платежи, установленные Законом Российской Федерации «О недрах» (разовые платежи за пользование недрами; регулярные платежи за пользование недрами; плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе); сбор за выдачу лицензий); во-вторых, специфические платежи, установленные налоговым законодательством для недропользователей (налог на добычу полезных ископаемых). Принято учитывать в системе платежей при пользовании недрами также и таможенную пошлину за экспорт полезных ископаемых, которая хотя сама по себе и не является прямым платежом за пользование недрами, но косвенно оказывает существенное влияние на затраты по добыче полезного ископаемого.

Кроме того, пользователи недр уплачивают и другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (налог на прибыль, единый социальный налог, налог на имущество юридических лиц, земельный налог, налог на добавленную стоимость и т. п.).

До введения в действие специальной главы во второй части Налогового кодекса Российской Федерации недропользователь в качестве субъекта предпринимательской деятельности при пользовании недрами уплачивал, помимо установленных законодательством налогов, сборов и платежей, также ряд специальных платежей, включающих: сборы за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий; платежи за пользование (за право пользования) недрами; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; акцизы; платежи за пользование акваторией и участком дна территориального моря, за геологическую информацию о недрах.

Налоговый кодекс Российской Федерации существенно видоизменил систему налогообложения при недропользовании. С начала 2002 г. три различных платежа — плата за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и стабильный газовый конденсат — были заменены единым налогом на добычу полезных ископаемых.

Пользователи недр, выступающие стороной соглашений о разделе продукции, являются плательщиками платежей при пользовании недрами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

10.2. Разовые платежи при пользовании недрами

Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи (бонусы) за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии.

Таковыми событиями могут быть: открытие месторождения, подписание соглашения, достижение определенного уровня добычи и т. п.

Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее чем 10% величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации. В случае проведения конкурса или аукциона на право пользования участком недр федерального значения, содержащим месторождение полезных ископаемых, открытое в процессе геологического изучения юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, в отношении которых Правительством Российской Федерации принято решение об отказе в предоставлении права пользования данным участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых, минимальный (стартовый) размер разового платежа за пользование недрами устанавливается как сумма расходов этого лица на поиск и оценку такого месторождения полезных ископаемых. Методика расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр.

Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами. Разовые платежи за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением предоставляемых на праве краткосрочного (сроком до одного года) пользования участков недр, устанавливаются в лицензии на пользование недрами в размере, который определяется в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. №94 «О порядке определения размера разо-

вых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии».

Не допускается установление в лицензии размера разовых платежей за пользование недрами ниже установленных условиями конкурса (аукциона), а также каждого из этих платежей ниже заявленных в конкурсных предложениях победителя. Уплата разовых платежей производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами.

Размеры разовых платежей за пользование недрами, а также порядок их уплаты при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются в соглашении о разделе продукции.

Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

10.3. Регулярные платежи

Регулярные платежи за пользование недрами (ренталс) в соответствии со ст. 32 Закона Российской Федерации «О недрах» взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до пяти метров), используемых по целевому назначению. К строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых,

относятся также строительство искусственных сооружений и прокладка кабелей и трубопроводов под водой.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно, по каждому виду работ, осуществляемых в Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, если иное не установлено международным договором).

Регулярные платежи за пользование недрами не взимаются за:

- пользование недрами для регионального геологического изучения;
- пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;
- разведку полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;
- разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска.

Регулярный платеж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю, за вычетом площади возвращенной части лицензионного участка. Платежи за право пользования недрами устанавливаются в строгом соответствии с этапами и стадиями геологического процесса и взимаются:

- по ставкам, установленным за проведение работ по разведке месторождений, — за площадь участка недр, на которой запасы соответствующего полезного ископаемого (за исключением площади горного отвода и (или) горных отводов) установлены и учтены государственным балансом запасов;
- по ставкам, установленным за проведение работ по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых, — за площадь, из которой исключаются территории открытых месторождений.

Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр площади участка недр в год.

Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами отдельно по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами, в пределах, установленных ст. 43 Закона Российской Федерации «О недрах». В частности, по углеводородному сырью минимальный размер ставки регулярного платежа равен 120 рублям за квадратный километр участка недр, максимальный — 360 рублям за квадратный километр.

Сумма регулярных платежей за пользование недрами включается организациями в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в течение года равными долями. Размеры регулярных платежей за пользование недрами, условия и порядок их взимания при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются соглашениями о разделе продукции.

Регулярные платежи за пользование недрами уплачиваются пользователями недр ежеквартально не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, равными долями в размере одной четвертой от суммы платежа, рассчитанного за год.

Порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, устанавливаются Правительством Российской Федерации, а суммы указанных платежей направляются в федеральный бюджет.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» в федеральный бюджет отчисляется 40% регулярного платежа, в бюджет субъекта — 60%.

Пользователи недр ежеквартально, не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, представляют в территориальные органы Федеральной налоговой службы и уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в области природных ресурсов по местонахождению участков недр расчеты регулярных платежей за пользование недрами по формам, утверждаемым Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Минприроды России.

10.4. Плата за геологическую информацию о недрах

За пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Размер платы за

указанную геологическую информацию и порядок ее взимания определяются Правительством Российской Федерации. Плата за геологическую информацию о недрах поступает в доход федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах» установлено, что минимальный размер платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, составляет 10 000 рублей.

Размер платы за геологическую информацию о недрах может быть увеличен с учетом объема предоставленной информации, ее вида, потребительских свойств, но не может превышать величины затрат государственных средств на геологическое изучение недр, в результате которого была получена данная информация.

Конкретный размер платы за геологическую информацию о недрах для потребителя этой информации определяется Федеральным агентством по недропользованию по Методике, утвержденной приказом МПР России от 15 декабря 2005 г. № 344 «Об утверждении Методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр».

Размер платы за геологическую информацию и порядок ее взимания при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются в соглашении о разделе продукции.

10.5. Сборы за участие в конкурсе (аукционе)

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми его участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на под-

готовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), оплату труда привлекаемых экспертов.

Сумма сбора за участие в конкурсе (аукционе) поступает в доход федерального бюджета. Сумма сбора за участие в конкурсе (аукционе) по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения поступает в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс пользования недрами на указанных участках.

Конкретная сумма сбора за участие в конкурсе (аукционе) определяется в соответствии с приказом Роснедр от 17 июня 2005 г. № 688 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за участие в аукционах (конкурсах) на право пользования участками недр».

Затраты, понесенные участниками конкурса, не компенсируются, но на практике все-таки возникают споры, вытекающие из применения данного правила.

Например, ИЧП «Наггет» обратилось в Арбитражный суд Чукотского автономного округа с иском к администрации Чукотского автономного округа, Комитету по геологии и использованию недр Чукотского автономного округа о возврате 186 850 143 рублей сбора, уплаченного им за участие в конкурсе, а также о взыскании 1 818 986 142 рублей ущерба, образовавшегося в результате уплаты банковских процентов по полученному кредиту, и 11 180 001 066 рублей упущенной выгоды.

Решением суда от 6 ноября 1997 г. в удовлетворении исковых требований отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 9 января 1998 г. решение суда оставлено без изменения. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 27 марта 1998 г. решение и постановление апелляционной инстанции изменил: иск в части возврата 186 850 рублей 14 копеек (деноминированных) сбора удовлетворил, в остальной части оставил судебные акты без изменения.

В протесте заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации предлагается постановление

кассационной инстанции в части взыскания суммы сбора отменить, решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции об отказе в иске в этой части оставить в силе. В остальной части постановление кассационной инстанции оставить без изменения.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации считает, что протест подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как видно из материалов дела, ИЧП «Наггет», ознакомившись с опубликованным 16 мая 1996 г. в газете «Крайний Север» извещением о конкурсе по представлению лицензий на право пользования недрами для производства поисков, разведки месторождений нефти, газа и их добычи в Анадырском бассейне, согласилось с условиями его проведения и платежным поручением от 15 сентября 1996 г. перечислило сбор в сумме 186 850 143 рублей на счет Комитета по геологии и использованию недр Чукотского автономного округа.

Удовлетворяя иск о взыскании указанной суммы сбора, суд кассационной инстанции исходил из того, что эта сумма является задатком, а поэтому в соответствии со ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации подлежит возврату.

Между тем такой вывод суда является ошибочным по следующим основаниям. Ст. 380 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения. Соглашение должно быть совершено в письменной форме. Материалы дела не содержат сведений о заключении таких договоров и соглашений между организатором конкурса и его участниками о переводе денежных сумм в виде задатка.

Согласно ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами

в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

В соответствии со ст. 45 Закона Российской Федерации «О недрах» сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми его участниками и является одним из условий регистрации заявки. Истец согласился с суммой сбора, в своих интересах и на свой риск как субъект предпринимательской деятельности добровольно уплатил ее, принял участие в конкурсе и понес материальные затраты, а поэтому они возврату не подлежат.

Кроме того, по смыслу п. 10.3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г., затраты, понесенные участниками конкурса, не компенсируются.

При таких обстоятельствах решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции об отказе в иске в части возврата сбора за участие в конкурсе являются правильными. Правовых оснований для изменения в этой части указанных судебных актов у суда кассационной инстанции не имелось. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации отменил постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 марта 1998 г. в части взыскания суммы сбора.

10.6. Сбор за выдачу лицензий

Сбор за выдачу лицензий на пользование недрами вносится пользователями недр при выдаче указанной лицензии. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии.

Сумма сбора за выдачу лицензий на пользование недрами поступает в доход федерального бюджета. Сумма сбора за выдачу лицензий на пользование участками недр, содер-

жащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения поступает в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс пользования недрами на указанных участках.

Сумма сбора за выдачу лицензий на пользование недрами рассчитывается в соответствии с приказом Роснедр от 28 июня 2005 г. № 729 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за выдачу лицензий на право пользования недрами».

10.7. Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ)

Объектом налогообложения НДПИ являются:

1) полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах;

3) полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории Российской Федерации, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Не признаются объектом налогообложения НДПИ:

1) общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления;

2) добытые (собранные) минералогические, палеонтологические и другие геологические коллекционные материалы;

3) полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;

4) полезные ископаемые, извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если при их добыче из недр они подлежали налогообложению в общеустановленном порядке;

5) дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений.

Добытым полезным ископаемым признается продукция горно-добывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая государственному стандарту Российской Федерации, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого — стандарту (техническим условиям) организации (предприятия). Не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого, являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности.

Так, Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 3 по Республике Хакасия была проведена выездная налоговая проверка ООО «Сорский горно-обогатительный комбинат» за период с 1 октября 2001 г. по 1 октября 2004 г.,

в ходе которой установлено, что обществом осуществлялась разработка месторождения многокомпонентных молибденово-медных комплексных руд (многокомпонентной руды) открытым способом¹. Извлеченное из недр минеральное сырье — многокомпонентная руда — направлялось внутри организации на обогащение, в результате которого получается молибденовый концентрат марки КМФ-4 и КМФ-5, соответствующий ГОСТ 212–76, и медный концентрат марки КМ-4 и КМ-5, соответствующий ТУ 48-7-13–89. Полученная продукция реализовывалась потребителям.

По результатам налоговой проверки инспекцией сделан вывод о неполной уплате обществом налога на добычу полезных ископаемых и вынесено решение от 2 сентября 2005 г. № 73 о доначислении обществу налога на добычу полезных ископаемых в сумме 39 960 039 рублей и пени в размере 15 585 897,44 рублей. Кроме того, обществу направлено требование от 12 сентября 2005 г. № 1401 об уплате этих сумм налога и пени.

По мнению налогового органа, при определении объекта налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых надлежит руководствоваться положениями подп. 5 п. 2 ст. 337 Налогового кодекса Российской Федерации и добытым полезным ископаемым для общества следует считать полезные компоненты многокомпонентной руды (молибден и медь), выделяемые из нее в процессе обогащения, поскольку такое обогащение производится внутри организации. Количество добытого полезного ископаемого в соответствии с п. 6 ст. 339 Кодекса должно определяться как количество меди, молибдена в химически чистом виде в добытой многокомпонентной руде.

Общество не согласилось с инспекцией, указав, что полезным ископаемым является многокомпонентная руда, от расчетной стоимости которой должна определяться нало-

¹ Определение ВАС РФ от 17 августа 2007 г. № 4822/07 по делу № А74-3667/2005 // СПС «Консультант Плюс».

гооблагаемая база, и обратилось в Арбитражный суд Республики Хакасия с заявлением о признании недействительными решения инспекции от 2 сентября 2005 г. № 73 и требования от 12 сентября 2005 г. № 1401.

Решением суда первой инстанции от 30 января 2006 г., оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции от 10 апреля 2006 г., решение инспекции от 2 сентября 2005 г. № 73 признано недействительным.

Постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 сентября 2007 г. решение суда первой инстанции от 30 января 2006 г. и постановление суда апелляционной инстанции от 10 апреля 2006 г. Арбитражного суда Республики Хакасия отменены, дело передано на новое рассмотрение.

По мнению Судебной коллегии Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, указанные суды, признавая недействительным решение инспекции о доначислении обществу налога на добычу полезных ископаемых, неверно истолковали нормы гл. 26 Налогового кодекса Российской Федерации.

На государственный баланс запасов полезных ископаемых по названному месторождению, лицензию на разработку которого получило общество, поставлены молибден и медь. Их извлечение ежегодно отражается в статистической отчетности. Списываются с государственного баланса запасов полезных ископаемых также молибден и медь, являющиеся основной продукцией комбината на протяжении всей его деятельности и объемы выпуска которых увеличиваются при развитии комбината.

В связи с этим обществом в нарушение подп. 2 п. 1 и п. 3 ст. 340 Налогового кодекса Российской Федерации оценка стоимости добытых полезных ископаемых определялась исходя из расчетной стоимости, а не из цены реализации молибденового и медного концентратов. И в нарушение ст. 339 Налогового кодекса Российской Федерации количество добытого полезного ископаемого определялось как

количество извлеченной из недр многокомпонентной руды, а не как количество полезных компонентов руды в химически чистом виде (п. 6 ст. 339 Налогового кодекса Российской Федерации).

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм материального права и поэтому в соответствии с п. 1 ст. 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене.

Необходимо отметить, что сумма налога по добытым полезным ископаемым, за исключением нефти и газа, исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налоговая база определяется как стоимость добытых полезных ископаемых, за исключением нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутного газа и газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья. Налоговая база при добыче нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутного газа и газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении.

Сумма налога по нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутному газу и газу горючему природному из всех видов месторождений углеводородного сырья исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки и величины налоговой базы.

Налоговые ставки установлены ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации. Понижающий коэффициент 0,7 к налоговой ставке по налогу на добычу полезных ископаемых предусмотрен для налогоплательщиков, осуществивших за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместивших все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых и освобожденных по состоянию на

1 июля 2001 г. в соответствии с федеральными законами от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений.

В качестве примера можно привести материалы дела № А12-10850/06-с60¹, из которых следует, что Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 8 по Волгоградской области были проведены камеральные налоговые проверки представленных ЗАО «Бишофит-Авангард» налоговых деклараций по налогу на добычу полезных ископаемых за февраль, март 2006 г. Инспекцией было установлено, что при расчете налога на добычу полезных ископаемых обществом был неправомерно применен понижающий коэффициент 0,7 к налоговой ставке, поскольку по состоянию на 1 июля 2001 г. общество не было освобождено от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

По результатам проверки инспекцией приняты решения от 19 апреля 2006 г. № 74 и от 25 мая 2006 г. № 125, которыми обществу доначислен налог на добычу полезных ископаемых за февраль 2006 г. в сумме 2468 рублей и соответственно за март 2006 г. в сумме 1511 рублей.

Общество не согласилось с этими решениями и обжаловало их в Арбитражном суде Волгоградской области.

Решением суда первой инстанции от 12 июля 2006 г. заявленные требования общества удовлетворены. Решения инспекции от 19 апреля 2006 г. № 74 и от 25 мая 2006 г. № 125 признаны недействительными. Кроме того, постановлением суда апелляционной инстанции от 22 августа 2006 г. решение Арбитражного суда Волгоградской области оставлено без изменения, апелляционная жалоба инспекции — без удовлетворения. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 14 февраля 2007 г. судебные акты Арбитражного суда Волгоградской области также оставил без изменения, кассационную жалобу инспекции — без удовлетворения.

¹ Определение ВАС РФ от 18 мая 2007 г. № 3803/07 по делу № А12-10850/06-с60 // СПС «Консультант Плюс».

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении налоговой инспекции о пересмотре в порядке надзора указанных судебных актов, Судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации усматривает, что выводы судов являются ошибочными.

Условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, должны быть указаны в лицензии. Поскольку у ЗАО «Бишофит-Авангард» отсутствовало освобождение от уплаты отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, выводы судов об обоснованном применении им в 2006 г. понижающего коэффициента 0,7 к налоговой ставке по налогу на добычу полезных ископаемых являются неправомерными.

Налоговым кодексом Российской Федерации в отдельных случаях предусмотрено налогообложение по ставке 0%, например, при добыче полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых; полезных ископаемых при разработке некондиционных запасов (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых; полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств в связи с отсутствием в Российской Федерации промышленной технологии их извлечения, а также добываемых из вскрышных и вмещающих (разубоживающих) пород, отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (в том числе в результате переработки нефтешламов) в пределах нормативов содержания полезных ископаемых в указанных породах и отходах. С 1 января 2009 г. устанавливаются налоговые льготы по НДПИ при добыче нефти на новых участках недр с неразвитой инфраструктурой, на участках недр с высокой степенью выработанности запасов, а также при добыче сверхвязкой нефти.

На практике возникают противоречия и в связи с применением ставки 0% при расчете налога на добычу полезных ископаемых.

Так, ООО «Дальолово» обратилось в Арбитражный суд Хабаровского края с заявлением о признании недействительным решения Межрайонной инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам № 2 по Хабаровскому краю от 13 января 2004 г. № 06-62/53 в части доначисления налога на добычу полезных ископаемых и налога на добавленную стоимость, начисления пеней и взыскания штрафа¹.

Инспекцией предъявлено встречное требование о взыскании с общества штрафа.

Решением суда первой инстанции от 16 июня 2004 г. в удовлетворении заявленного требования обществу отказано. Встречное требование инспекции удовлетворено.

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 22 декабря 2004 г. решение суда первой инстанции оставил без изменения.

Рассматривая спор, суды первой и кассационной инстанций установили отсутствие у общества правовых оснований для возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость и сочли, что инспекцией правомерно произведено его доначисление, начисление пеней и взыскание штрафа.

В этой части принятые по делу судебные акты являются законными и обоснованными.

Что касается применения обществом ставки 0% при расчете налога на добычу полезных ископаемых в 2002 г., то суды согласились с позицией налоговой инспекции об отсутствии у общества права на применение этой ставки в указанном периоде.

По мнению судов, до принятия Министерством природных ресурсов Российской Федерации решения об отнесении запасов полезных ископаемых к категории некондиционных общество не могло воспользоваться такой ставкой.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора решения суда первой и постановления суда кассационной инстанций

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июля 2005 г. № 3788/05 по делу № А73-1862/2004-10.

общество просит отменить названные судебные акты и удовлетворить его требование.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлении присутствовавшего на заседании представителя заявителя, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации считает, что оспариваемые судебные акты в части доначисления налога на добычу полезных ископаемых, начисления пеней и взыскания штрафа подлежат отмене по следующим основаниям.

Глава 26 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на добычу полезных ископаемых» вступила в силу с 1 января 2002 г. В ст. 342 этой главы Кодекса установлено, что для налогоплательщиков, добывающих полезные ископаемые при разработке некондиционных запасов (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых, установлена льгота по налогу на добычу полезных ископаемых в виде ставки 0%. При этом отнесение запасов полезных ископаемых к некондиционным осуществляется в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 899 принятие решения по конкретным месторождениям об их кондиционности или некондиционности отнесено к компетенции МПР России.

Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с отнесением запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам, МПР России утвердило только 10 сентября 2003 г. Это означает, что в течение полутора лет после вступления в силу гл. 26 Налогового кодекса Российской Федерации отсутствовал механизм получения налогоплательщиками подтверждения их права на законную льготу.

Суды первой и кассационной инстанций не учли того, что органы исполнительной власти, устанавливая порядок применения нормы закона, не вправе ее отменить или отсрочить введение в действие.

В связи с этим неутверждение МПР России в течение полутора лет порядка отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным не может являться основанием для лишения предприятия права на пользование законно установленной льготой при извлечении полезных ископаемых из некондиционных месторождений.

Как следует из материалов дела, общество до 2002 г. применяло при налогообложении полезных ископаемых, добываемых из некондиционного месторождения, ставку 0%. В 2002 г. оно продолжало добывать из частично отработанного Солнечного оловорудного месторождения полезные ископаемые (олово и попутные компоненты), в 2000 г. отнесенные на неограниченный срок к категории некондиционных в соответствии с законодательством, действовавшим в момент принятия этого решения.

Так, в соответствии с Положением о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов, утвержденным приказом МПР России от 9 июля 1997 г. № 122 (п. 10, 20, 21), оценка промышленной значимости запасов полезных ископаемых и отнесение их к категории кондиционных (подлежащих постановке на баланс) или некондиционных (забалансовых) производятся на основании заключений и протоколов органов государственной экспертизы.

Государственная экспертиза результатов геологического изучения отвальных хвостов в ключе Первом Солнечного горно-обогатительного комбината отнесла оловорудные пески к некондиционным, не обеспечивающим положительных экономических показателей при их переработке.

Кроме того, в связи с ходатайством общества Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Хабаровскому краю было издано распоряжение от 28 августа 2002 г. № 3, продлившее обществу срок действия лицензии на право пользования недрами до 31 декабря 2004 г. и подтвердившее его право на налоговую ставку 0% на добычу олова и попутных компонентов.

Судами также не было учтено, что ни Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, которым Налоговый кодекс Российской Федерации дополнен главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», ни изданным в соответствии со ст. 342 Кодекса постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 899, ни принятым в целях реализации этого постановления распоряжением МПР России от 10 сентября 2003 г. № 403-р не предусматривается проведение переоценок месторождений полезных ископаемых, отнесенных к категории некондиционных в соответствии с порядком, действовавшим до введения в действие гл. 26 Кодекса.

Роснедрами в соответствии с порядком, согласованным с МПР России и ФНС России (приказ Роснедр от 31 марта 2005 г. № 345), признано обоснованным отнесение к некондиционным запасам, т. е. остаточным запасам пониженного качества, оловосодержащих лежалых хвостов на ключе Первом бывшего Солнечного горно-обогатительного комбината, переработанных обществом в 2002 г.

При подобных обстоятельствах применение обществом в 2002 г. ставки 0% при налогообложении олова и попутных компонентов, добытых из некондиционного месторождения, является правомерным.

Поскольку оспариваемые судебные акты нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, они в соответствии с п. 1 ст. 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат изменению, а решение инспекции — признанию недействительным только в части налога на добычу полезных ископаемых.

10.8. Таможенная пошлина

В соответствии с Законом Российской Федерации «О таможенном тарифе» при вывозе отдельных полезных ископаемых через таможенную границу уплачивается таможенная

пошлина — обязательный платеж в федеральный бюджет, взимаемый таможенными органами в целях таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности в экономических интересах Российской Федерации.

Экспорт добытых полезных ископаемых занимает существенное место в деятельности добывающих организаций и является одним из основных источников формирования государственного бюджета. Таможенная пошлина по существу является инструментом торговой политики и государственного регулирования внутреннего российского рынка товаров при его взаимодействии с мировым рынком.

Ставки вывозных таможенных пошлин определяются Правительством Российской Федерации.

Ставки вывозных таможенных пошлин на нефть сырую устанавливаются Правительством Российской Федерации с учетом средней цены на нефть сырую марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за последний период мониторинга и вводятся в действие с 1-го числа календарного месяца, следующего за окончанием периода мониторинга.

Контрольные вопросы

1. Система платежей при пользовании недрами.
2. Налог на добычу полезных ископаемых.
3. Таможенная пошлина.
4. Разовые платежи при пользовании недрами.
5. Регулярные платежи.
6. Плата за геологическую информацию о недрах.
7. Сборы за участие в конкурсе (аукционе).
8. Сбор за выдачу лицензий.

Контрольные тестовые задания

1. Система платежей, предусмотренных Законом Российской Федерации «О недрах», включает:

- а) сбор за участие в аукционе и выдачу лицензий;
- б) НДС;
- в) налог на прибыль с физических лиц;
- г) НДС.

2. Разовые платежи уплачиваются при:

- а) открытию месторождения;
- б) достижении определенного уровня добычи;
- в) ликвидации горных выработок.

3. За предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр взимаются:

- а) разовые платежи;
- б) регулярные платежи;
- в) НДС.

4. Размер платы за геологическую информацию определяется:

- а) Федеральным агентством по недропользованию;
- б) Правительством Российской Федерации;
- в) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Какой сбор (платеж) подлежит уплате за участие в аукционе?

- а) разовый платеж;
- б) сбор за выдачу лицензии;
- в) сбор за участие в аукционе.

6. Объектом налога на добычу полезных ископаемых признаются:

- а) полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации;
- б) имущество предприятия, производящего добычу полезных ископаемых;

в) прибыль предприятия, производящего добычу полезных ископаемых.

7. Объектом таможенного налогообложения (таможенная пошлина) является:

а) перемещение полезных ископаемых через таможенную границу Российской Федерации;

б) перемещение полезных ископаемых из одного субъекта Российской Федерации в другой субъект Российской Федерации.

8. Регулярные платежи взимаются за:

а) предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых;

б) разведку полезных ископаемых;

в) добычу полезных ископаемых.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 (ред. от 3 декабря 2008 г.) «О таможенном тарифе» // Российская газета. 1993. № 107.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57 (ред. от 23 марта 2005 г.) «О плате за геологическую информацию о недрах» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1023 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанные из нефти, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе» // Российская газета. 2008. № 267.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 94 «О порядке определения размера разовых платежей

за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии».

7. Приказ МПР России от 15 декабря 2005 г. № 344 «Об утверждении Методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр» (зарегистрирован в Минюсте России 31 марта 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.
8. Приказ Роснедр от 17 июля 2005 г. № 688 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за участие в аукционах (конкурсах) на право пользования участками недр» // СПС «Консультант Плюс».
9. Приказ Роснедр от 28 июня 2005 г. № 729 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за выдачу лицензий на право пользования недрами» // СПС «Консультант Плюс».

Глава 11

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ НА УСЛОВИЯХ СОГЛАШЕНИЯ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ

11.1. Понятие соглашения о разделе продукции

Соглашение о разделе продукции (СРП) является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) 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 счет и на свой риск.

Данное определение, содержащееся в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП), позволяет выделить следующие существенные условия СРП:

1. Договор заключается между Российской Федерацией как государством и субъектом предпринимательской деятельности.
2. Отношения носят возмездный характер.
3. СРП заключаются на определенный срок.
4. По соглашению инвестору предоставляются исключительные права на участок недр, т. е. государство не имеет права предоставлять данный участок недр другому пользователю.

5. Предоставляются права на поиск, разведку и добычу минерального сырья. Если проводить аналогию с лицензионной системой недропользования, такие права предоставляются недропользователю на основе совмещенной лицензии.

6. Права предоставляются на конкретный участок недр.

7. Инвестор действует за свой счет и на свой риск.

СРП наряду с лицензионной системой является одной из форм предоставления прав пользования недрами. Если проанализировать выделенные нами условия СРП, можно сделать вывод, что единственным отличием СРП от лицензионной системы предоставления прав пользования недрами является слово «договор». Однако именно договорная форма взаимоотношений государства и инвестора является новацией в недропользовании и позволяет осуществлять его на условиях, учитывающих особенности каждого предоставляемого участка. Основной вопрос, который решает инвестор, отдавая предпочтение СРП, — это особый налоговый режим, применение которого делает рентабельным разработку самых сложных месторождений. Именно особенности налогообложения и являются предметом договоренностей сторон, что выделяет СРП из остальных форм предоставления прав пользования недрами.

Кроме особого налогового режима, который выражается в замене части налогов и сборов разделом добытой продукции, соглашения определяют все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в частности: порядок определения объема производимых работ, компенсации затрат инвестора, право собственности на добываемую продукцию, порядок раздела продукции и ее передачи сторонам, взаимоотношения сторон по поводу создаваемого и приобретаемого в рамках соглашения имущества и пр.

Российская Федерация не стала первопроходцем в реализации СРП. Самые первые соглашения появились в Индонезии, Перу, в ближневосточных странах Персидского залива в 70-х годах прошлого века.

В Российской Федерации Закон о СРП был принят в 1995 г. в условиях формирования и систематизации законо-

дательства о налогах и сборах, о недропользовании. Поскольку процесс формирования предполагает нестабильную правовую ситуацию, Закон о СРП был призван привлечь в первую очередь иностранных инвесторов, обладающих необходимыми финансовыми и производственными возможностями, выделив СРП из действующей правовой и налоговой системы и обеспечив стабильность условий договора.

11.2. Участники соглашения

Сторонами соглашения о разделе продукции являются Российская Федерация и инвесторы.

11.2.1. Государство

Государство в своих отношениях с другими лицами — участниками предпринимательской деятельности может выступать в двух формах. Во-первых, как властный орган, носитель публичной власти. Во-вторых, как равноправный участник хозяйственной деятельности, приравненный по своему статусу к юридическому лицу (п. 1 ст. 124 ГК РФ). Особенностью данного положения является то, что государство, будучи организацией, не признается юридическим лицом. К государству как субъекту гражданско-правовых отношений применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в подобных отношениях, если иное не вытекает из закона или особенностей статуса государства (п. 2 ст. 124 ГК РФ).

Государство, участвуя в хозяйственных отношениях как равноправный субъект, отказывается от властного воздействия на других участников (за исключением контрольно-надзорных функций), осуществляет свою деятельность в соответствии с теми же нормами права, которыми регулируется деятельность его контрагентов. Именно в таком правовом статусе действует государство при заключении соглашений о разделе продукции.

Российская Федерация является федеративным государством. Конституция Российской Федерации (ст. 72) определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами и законодательство о недрах.

Права субъектов Российской Федерации в ходе заключения и исполнения СРП четко очерчены Законом о СРП:

- перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только при наличии решений законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены соответствующие участки недр (п. 3 ст. 2);
- субъекты Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование своего участия в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр на своих территориях, но в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (п. 6 ст. 2);
- органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации участвуют в комиссии, создаваемой для разработки условий недропользования, подготовки проекта соглашения и ведения переговоров с инвестором по каждому объекту недропользования (п. 3 ст. 6);
- субъект Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, имеет право на часть доходов, получаемых государством в результате раздела продукции (п. 1 ст. 10).

Все остальные вопросы заключения и исполнения соглашений, в том числе установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, заключение соглашений, находятся в исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 3 Закона Российской Федерации «О недрах»). В данных отношениях

от имени Российской Федерации выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченные им органы.

В настоящее время Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию по вопросам освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции. В частности, Минэнерго России уполномочено осуществлять мероприятия, связанные с подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции¹.

11.2.2. Инвестор

Другой стороной, участвующей в соглашении о разделе продукции, является инвестор. Инвесторами могут быть:

- юридические лица;
- объединения юридических лиц, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица.

Перечень инвесторов по соглашению уже, чем перечень лиц, которые могут быть пользователями недр на основании лицензии. В частности, граждане Российской Федерации, являющиеся субъектами предпринимательской деятельности, и иностранные граждане не могут быть стороной соглашения о разделе продукции.

Инвестор является лицом, осуществляющим вложение собственных, заемных или привлеченных средств и совершающим практические действия в целях получения прибыли. То есть он осуществляет предпринимательскую деятельность и действует за свой счет и на свой риск с целью получения прибыли.

Организация выполнения работ по соглашению осуществляется самим инвестором или по его поручению оператором

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации».

соглашения. В качестве такого оператора могут выступать созданные инвестором на территории Российской Федерации филиалы или юридические лица либо привлекаемые им юридические лица, в том числе иностранные юридические лица. Предмет деятельности оператора должен быть ограничен организацией работ по соглашению. Несмотря на привлечение оператора для реализации соглашений, инвестор несет имущественную ответственность перед государством за его действия как за свои собственные действия.

В случае, если в качестве инвестора в соглашении выступает не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, участники такого объединения имеют солидарные права и несут солидарные обязанности по соглашению.

По договору о совместной деятельности (простого товарищества) двое или несколько лиц обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли (п. 1 ст. 1041 ГК РФ). Основными характеристиками договора являются:

- наличие единой цели для всех участников совместной деятельности;
- достижение поставленной цели путем объединения имущества и усилий участников.

Внесенное участниками договора имущество, принадлежащее им на праве собственности, произведенная в результате совместной деятельности продукция и полученные доходы признаются общей долевой собственностью, если иное не будет установлено законом или самими участниками (п. 1 ст. 1043 ГК РФ).

Объединения юридических лиц без образования юридического лица, участвующие в СРП, могут создаваться в различных юрисдикциях и подчиняться праву не только Российской Федерации, но и других стран. Обязательным остается только требование о том, что участники такого объединения должны иметь солидарные права и нести солидарные обязанности по соглашению.

В соглашениях о разделе продукции может быть использована иная схема участия инвесторов. Инвесторы, решившие совместно осваивать месторождение на условиях СРП, создают новое юридическое лицо, обычно иностранной юрисдикции, которое будет выступать стороной в соглашении. Формально данная схема соответствует первому типу инвесторов. Однако ее стоит рассмотреть отдельно. Реальные инвесторы, которые обладают финансовыми и производственными возможностями, участвуют в переговорном процессе с государством, осуществляют финансирование проекта и являются фактическими получателями доходов от его реализации, ограничивают свое юридическое участие в проекте статусом акционеров стороны СРП. Данная схема имеет множество преимуществ:

- ограниченная ответственность реальных инвесторов. Полная имущественная ответственность за действия оператора распространяется только на непосредственного участника СРП;
- если вновь создаваемое юридическое лицо иностранной юрисдикции, то на него распространяются гарантии защиты инвестиций, которыми не обладают российские лица. Предоставление этих гарантий предусмотрено не только российским законодательством, но и двусторонними международными договорами;
- более упрощенная схема учета и отчетности по сравнению с объединением юридических лиц без образования юридического лица.

Подобная схема была применена инвесторами в проекте «Сахалин-2».

Для участия в проекте инвесторы создали акционерное общество закрытого типа «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани, Ltd.» («Сахалинская энергия»), которое действует в соответствии с законодательством Бермудских островов. Именно эта компания и стала стороной Соглашения с Российской Федерацией «О разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции» от 22 июня 1994 г.

11.3. Порядок предоставления участков недр на условиях СРП

11.3.1. Перечень участков недр

Соглашения о разделе продукции могут быть заключены только в отношении участков недр, включенных в перечень.

Перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (далее — Перечень), устанавливается федеральными законами. Однако существует определенная процедура, которая должна быть реализована до того, как участок попадет в Перечень.

Первый этап — подтверждение нерентабельности разработки участка в рамках действующей налоговой системы.

Как было указано выше, СРП устанавливает специальный налоговый режим, позволяющий уменьшить налоговое бремя инвестора. В целях предупреждения злоупотребления данными преференциями определено, что основанием для включения участка в Перечень является отсутствие возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на иных предусмотренных законодательством Российской Федерации условиях пользования недрами, отличных от условий раздела продукции.

Подтверждением отсутствия такой возможности является проведение аукциона на предоставление лицензии на право пользования участком недр в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» и признание такого аукциона несостоявшимся в связи с отсутствием участников.

Как правило, прежде чем участвовать в конкурсе или аукционе на получение прав пользования недрами, потенциальные недропользователи проводят тщательный анализ всех представленных организаторами данных. При этом учитываются геологические особенности участка, размеры запасов и ресурсов, примерная схема освоения месторождения, размеры капитальных вложений, возможный объем добычи

минерального сырья, налоговое бремя, вероятностная оценка прибыльности проекта.

Следовательно, если никто не изъявил желания получить права на конкретный участок, государство может сделать вывод о нерентабельности разработки данного месторождения в рамках действующей налоговой системы.

Если недропользователь, имеющий лицензию на участок недр, приходит к выводу о нецелесообразности его разработки и изъявит желание заключить СРП на проведение работ на данном участке недр, он должен обратиться в Роснедра с заявлением о досрочном прекращении права пользования участком недр. После этого участок будет выставлен на аукцион для подтверждения нерентабельности разработки участка в рамках действующей налоговой системы. В том случае, если по итогам аукциона лицензия будет предоставлена другому лицу, можно будет сделать вывод об ошибочности выводов прежнего недропользователя.

Второй этап — включение участка в Перечень.

Однако прохождение первого этапа не гарантирует включения участка в Перечень. Только при наличии следующих условий, определяемых Правительством Российской Федерации, участок может попасть в проект федерального закона, который будет передан на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

- если разработка данного участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации, а прекращение разработки данного участка недр приведет к негативным социальным последствиям;
- если разработка данного участка недр является необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе Российской Федерации и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и залегают в областях, где отсутствуют населенные пункты, транспортная и иная инфраструктура;

- если разработка данного месторождения требует использования специальных высокочрезвычайных технологий для добычи трудноизвлекаемых, значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Проекты указанных федеральных законов вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы и рассматриваются Государственной Думой при наличии заключений Правительства Российской Федерации и решений законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены соответствующие участки недр.

В отношении расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов участка недр требуется решение законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен такой участок недр, принятое с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления.

Разрешается предоставление на условиях раздела продукции не более 30% разведанных и учтенных на государственном балансе запасов полезных ископаемых.

11.3.2. Аукцион на право заключения СРП

После принятия федерального закона о включении участка недр в Перечень может быть проведен аукцион на право заключения соглашения.

Условиями аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определенных Правительством Российской Федерации.

В отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной дея-

тельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования.

Победителем аукциона является участник аукциона, предложивший наиболее высокую цену за право заключения соглашения.

11.3.3. Заключение СРП

В течение шести месяцев со дня объявления результатов аукциона федеральными органами исполнительной власти с участием органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации должна быть создана комиссия для разработки условий недропользования, подготовки проекта соглашения и ведения переговоров с инвестором по каждому объекту недропользования.

В случаях, если предоставляемые участки недр расположены на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в состав указанной комиссии включаются представители федерального органа по социально-экономическому развитию северных территорий Российской Федерации, а также представители соответствующих органов местного самоуправления. В случае необходимости к работе указанной комиссии привлекаются производственные и научные организации, а также эксперты и консультанты.

В ходе ведения переговоров стороны могут согласовывать только те условия соглашений, которые не были условиями аукциона. Например, участие российских юридических лиц в реализации соглашений, выплата компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования, бонус за право заключения соглашения не могут быть предметом переговоров сторон.

Согласование условий соглашения должно быть завершено его подписанием с победителем аукциона не позднее

чем через один год со дня создания комиссии. СРП со стороны государства подписывается Правительством Российской Федерации.

В случае, если предоставляемый в пользование участок недр расположен на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, соглашения утверждаются отдельными федеральными законами.

11.4. Условия выполнения работ при реализации СРП

11.4.1. Управляющий комитет

В целях координации деятельности по выполнению работ по соглашению сторонами создается управляющий комитет, в состав которого входит равное число представителей от каждой стороны. Численный состав, права и обязанности управляющего комитета, а также порядок его работы определяются соглашением.

Порядок назначения представителей государства в управляющем комитете, их полномочия, а также порядок подготовки и принятия указанными лицами решений от имени государства установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2006 г. № 133¹.

Представители государства назначаются Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции уполномоченного органа в рамках реализации соглашений о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых (в настоящее

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2006 г. № 133 «О порядке назначения и деятельности представителей государства в управляющих комитетах, создаваемых в соответствии с условиями соглашений о разделе продукции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1304.

время — Министерство энергетики Российской Федерации), из числа федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, на территории которых расположен объект недропользования и (или) проводятся предусмотренные указанными соглашениями работы.

В ходе заседания управляющего комитета представители государства голосуют по вопросам повестки дня, исходя из письменных директив уполномоченного органа (Министерство энергетики Российской Федерации). Выражение представителями государства различных мнений по вопросам повестки дня заседания управляющего комитета не допускается.

Полномочия управляющего комитета определяются соглашениями. В качестве примера можно рассмотреть правовой статус Наблюдательного совета, созданного инвесторами в рамках проекта «Сахалин-2». По условиям соглашения сторонами создается Наблюдательный совет в составе десяти членов, по пять членов от каждой стороны.

В обязанности Наблюдательного совета входит:

- рассмотрение и утверждение планов освоения и смет расходов на освоение, а также поправок к ним (утверждаются по каждому из двух участков и охватывают весь период реализации проекта);
- рассмотрение и утверждение годовых программ работ и годовых смет и поправок к ним (утверждаются ежегодно);
- рассмотрение и утверждение любого долгосрочного соглашения о продаже природного газа и любой существенной поправки к нему;
- рассмотрение и утверждение порядка организации материально-технического снабжения и подрядных работ;
- рассмотрение годовых отчетов;
- назначение независимой аудиторской фирмы;
- рассмотрение основных финансовых документов;
- другие вопросы.

Решения Наблюдательного совета принимаются большинством голосов членов Наблюдательного совета (с учетом отсутствующих и не голосующих на заседании).

11.4.2. Планы работ и сметы затрат

Как было упомянуто выше, при реализации проектов на условиях СРП инвестором готовятся программы, проекты, планы и сметы работ. Данные документы могут охватывать как весь период реализации проекта, так и один год. Название и порядок подготовки документов определяются соглашением. Для удобства дальнейшего рассмотрения обозначим их как планы и сметы работ.

Планы и сметы работ могут составляться как по календарным периодам времени, так и по этапам реализации проекта. Все виды планов и смет работ подлежат утверждению управляющим комитетом.

Основной целью, которая преследуется данной формой контроля затрат инвестора, является обоснованность отнесения затрат по проекту к возмещаемым затратам. Затраты, которые не будут одобрены управляющим комитетом, в дальнейшем не будут возмещены инвестору за счет добытой продукции.

СРП предусматривает освобождение инвесторов от уплаты большинства налогов и сборов. Например, не подлежит налогообложению НДС передача на безвозмездной основе имущества, необходимого для выполнения работ по соглашению между инвестором и оператором соглашения в соответствии с программой работ и сметой расходов, которые утверждены в установленном соглашением порядке.

Соглашения могут предусматривать механизм корректировки планов и смет. Например, по проекту «Сахалин-2» все существенные изменения плана освоения и сметы расходов должны быть рассмотрены и утверждены Наблюдательным советом. При этом СРП четко оговаривает критерии ответственности изменений:

- перерасход средств по отдельным статьям, планируемая общая сумма которого составляет более 5% от общей сметы расходов на освоение;
- изменение более чем на 10% в суммарной мощности объектов, сооружаемых согласно соответствующему плану освоения и смете расходов на освоение;
- существенное изменение в назначении, количестве или размещении любых основных объектов Сахалинского проекта, включая трубопроводы, платформы, комплекс сжижения природного газа, порты, хранилища и прочее;
- существенное изменение в порядке организации материально-технического снабжения и подрядных работ.

Компания вправе без согласования с Наблюдательным советом производить затраты, необходимые для выполнения утвержденной годовой программы работ, с превышением не более 10% от суммы, предусмотренной в утвержденной годовой смете на эту программу, а также производить экстренные затраты, которые необходимы для предотвращения угрозы жизни людей, имуществу и окружающей среде.

По проекту «Сахалин-1» контроль над реализацией основных условий СРП возложен на Уполномоченный государственный орган (УГО), в заседаниях которого принимают участие, но не включены в состав представители акционеров и высшее руководство компании-оператора.

Все работы и расходы по соглашению должны совершаться в рамках программ работ и смет расходов. Соглашение выделяет три вида программ:

Программа работ и смета расходов по геологическому изучению недр для каждого из трех участков.

Программа работ и смета расходов по обустройству и добыче (должны содержать план деятельности по годам).

Программа работ и смета расходов на очередной календарный год (составляются в рамках первых двух программ).

Все программы и сметы должны представляться на одобрение УГО.

Работы по соглашению должны выполняться при соблюдении требований законодательства Российской Федерации, а также при соблюдении утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения.

11.4.3. Обязательные условия проведения работ

Закон о СРП содержит следующие требования об обязательном включении в соглашение обязательств инвестора по привлечению к реализации проекта российских лиц:

- российским юридическим лицам должно быть предоставлено преимущественное право на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами;
- работники — граждане Российской Федерации должны составлять не менее 80% состава всех привлеченных работников;
- иностранные рабочие и специалисты привлекаются только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов — граждан Российской Федерации соответствующих квалификаций;
- необходимые для геологического изучения, добычи, транспортировки и переработки полезных ископаемых технологическое оборудование, технические средства и материалы должны быть российского происхождения в объеме не менее 70% общей стоимости приобретенных в каждом календарном году для выполнения работ по соглашению оборудования, технических средств и материалов¹;

¹ Оборудование, технические средства и материалы считаются российского происхождения при условии, что они изготовлены российскими юридическими лицами и (или) гражданами Российской Федерации на территории Российской Федерации из узлов, деталей, конструкций и комплектующих, не менее чем на 50% в стоимостном выражении произведенных на территории Российской Федерации российскими юридическими лицами и (или) гражданами Российской Федерации.

- инвестор должен осуществлять меры, направленные на предотвращение вредного влияния производимых работ на окружающую среду, а также принимать меры по ликвидации последствий такого влияния;
- ответственность по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду, должна быть застрахована;
- инвестор обязан ликвидировать все сооружения, установки и иное имущество по завершении работ по соглашению, а также очистить от загрязнения территорию, на которой проводились работы по соглашению.

Стороны могут согласовать применение общепринятых в мировой практике ведения работ по разведке и добыче минерального сырья стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения при условии предварительного одобрения указанных стандартов (норм, правил) соответствующими государственными органами Российской Федерации в установленном порядке.

При выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

Геологическая и технико-экономическая информация по объектам, на которых проводятся работы по соглашению и намечается добыча полезных ископаемых, должна быть представлена на государственную экспертизу в порядке и объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

11.5. Условия о разделе продукции

Условие о разделе продукции является основополагающим в СРП, что следует из названия соглашения. Механизм раздела добытой продукции и ее распределения между сторонами позволяет заменить часть налогов и сборов, подлежащих уплате в обычном налоговом режиме.

Законом о СРП предусмотрено два вида раздела продукции. При этом соглашение может предусматривать только один из них, и в последующем стороны не могут заменить один вид раздела на другой, поскольку условия и порядок раздела продукции предусматриваются условиями аукциона, по результатам которого заключается СРП.

Непосредственно сам раздел происходит в пункте раздела, под которым понимается место коммерческого учета продукции. В пункте раздела государство передает инвестору часть произведенной продукции, причитающуюся ему по условиям соглашения. Пункт раздела определяется сторонами в соглашении.

При добыче нефти место коммерческого учета продукции определяется в случае транспортировки ее трубопроводным транспортом как место, в которое нефть по трубопроводу поступает на контрольно-измерительную станцию и в котором осуществляется измерение ее количества и определение качества, подсчет в качестве произведенной продукции и передача в систему магистрального трубопровода. Аналогичным образом определяется и пункт раздела при добыче природного газа.

В случае транспортировки нефти иным, а не трубопроводным транспортом место коммерческого учета продукции определяется соглашением как место, в которое нефть поступает на контрольно-измерительную станцию и в котором осуществляется измерение ее количества и определение качества. По действующим в настоящее время соглашениям — это фланец конечного этапа технологического комплекса подготовки

нефти и газа к реализации¹ и фланец на выходе берегового технологического комплекса². В точке раздела замеряются, оцениваются и определяются конкретные объемы продукции, передаваемые в собственность обеим сторонам.

Независимо от выбранного вида раздела продукции после определения ее объема должна быть определена ее стоимость. Порядок определения стоимости продукции закрепляется в соглашении. Как правило, это формула цены, привязанная к мировому рынку энергоресурсов. В случае, если по проекту осуществляется добыча нефти, в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации цена нефти не может быть ниже среднего за отчетный период уровня цен нефти сырой марки «Юралс», определяемого как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем отчетном периоде.

Применительно к видам раздела продукции можно выделить так называемые прямой и непрямой разделы.

11.5.1. Первый вариант раздела продукции (в сложной пропорции)

Данный вариант предусматривает многоступенчатую систему раздела продукции. Иногда ее называют непрямым разделом. Главным ее отличием от второго варианта (прямой раздел) является выделение компенсационной продукции.

В первую очередь должны быть определены общий объем произведенной продукции и ее стоимость. Произведенной продукцией признается количество продукции, по своему качеству соответствующей установленным стандартам, добытое инвестором в ходе выполнения работ по соглаше-

¹ По проекту «Сахалин-1».

² По проекту «Сахалин-2».

нию и уменьшенное на количество технологических потерь в пределах нормативов.

Со всего объема добытой продукции инвестор должен заплатить налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

Затем определяется часть произведенной продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению (компенсационная продукция). При этом предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75%, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации — 90% общего объема произведенной продукции.

Состав затрат, подлежащих возмещению инвестору за счет компенсационной продукции, определяется соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Продукция, оставшаяся после уплаты НДПИ и выделения компенсационной продукции, является прибыльной продукцией по соглашению и подлежит разделу между государством и инвестором.

При применении данного варианта раздела продукции законодательство не устанавливает требования по пропорциям раздела. Сторонами могут быть выбраны различные методы определения долей сторон. Механизм раздела продукции используется как инструмент регулирования периода окупаемости капитальных вложений и изъятия в пользу государства сверхприбыли. Обычно учитываются несколько критериев при определении пропорций раздела. Это могут быть уровень добычи, внутренняя норма рентабельности, показатель накопленной рентабельности и другие. Установление гибкой формулы расчета долей сторон позволяет государству увеличивать свою долю в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. И наоборот, инвестор вправе рассчитывать на увеличение своей доли при ухудшении инвестиционной привлекательности проекта.

Механизм определения долей сторон, шкала раздела продукции, устанавливающая процентное соотношение долей

сторон в зависимости от того или иного показателя, определяются сторонами в соглашении.

Инвестор со своей доли прибыльной продукции обязан уплатить налог на прибыль, ставка которого не меняется в течение всего срока действия СРП.

Таким образом, доля государства складывается из трех составляющих: НДСП, государственной доли прибыльной продукции и налога на прибыль. Доля инвестора складывается из двух частей — компенсационной продукции и доли прибыльной продукции за вычетом налога на прибыль.

После определения размеров долей каждой из сторон складывается пропорция раздела, отличная от предусмотренной в соглашении. Это связано с тем, что в условиях соглашений предусматриваются пропорции раздела прибыльной продукции. С учетом всех составляющих, входящих в доли сторон, фактические пропорции раздела всей продукции существенно отличаются.

Действующее законодательство позволяет в соглашении о разделе продукции предусмотреть расчеты между сторонами как в натуральной форме, так и в денежной, за исключением уплаты НДСП и налога на прибыль.

11.5.2. Второй вариант раздела продукции (в простой пропорции)

В отдельных случаях раздел произведенной продукции между государством и инвестором в соответствии с соглашением может осуществляться в простой пропорции (прямой раздел).

Так же как и при сложной пропорции раздела, вначале должны быть определены объем и стоимость произведенной продукции. В дальнейшем весь объем продукции подлежит разделу между государством и инвестором в пропорции, определяемой соглашением.

Доля сторон при данном разделе зависит от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, техниче-

ского проекта, показателей технико-экономического обоснования соглашения. При этом доля инвестора в произведенной продукции не должна превышать 68%.

Соглашением может быть определено, что разделу подлежит либо непосредственно произведенная продукция, либо ее стоимостный эквивалент.

Как видим, прямой раздел не предусматривает ни компенсации расходов инвестора, ни уплаты НДСП и налога на прибыль. Данное принципиальное отличие действительно позволяет упростить отношения между сторонами СРП.

Однако отсутствие компенсационной продукции ставит возможность инвестора использовать дорогостоящие технологии и работать на сложных месторождениях в зависимости от пропорции раздела, о которой стороны договорились в соглашении. В то же время данное обстоятельство требует от инвестора максимально тщательного и обоснованного подхода к своим затратам ради получения прибыли в рамках своей доли продукции.

11.6. Порядок возмещения затрат инвестора

Все затраты инвестора по проекту делятся на две категории:

- подлежащие возмещению за счет компенсационной продукции (возмещаемые расходы);
- не подлежащие возмещению.

Возмещаемыми расходами признаются расходы, произведенные инвестором в целях выполнения работ по соглашению в соответствии с программой работ и сметой расходов, утвержденными управляющим комитетом в порядке, установленном соглашением.

Состав возмещаемых расходов предусматривается соглашением в соответствии со ст. 346.38 Налогового кодекса Российской Федерации.

В состав возмещаемых расходов включаются:

- расходы, произведенные инвестором до вступления соглашения в силу¹;
- расходы, произведенные инвестором с даты вступления соглашения в силу и в течение всего срока его действия. При этом в отношении указанных расходов устанавливаются следующие особенности:
 - расходы на освоение природных ресурсов (на геологическое изучение недр, разведку полезных ископаемых, проведение работ подготовительного характера) включаются в состав расходов равномерно в течение 12 месяцев;
 - расходы на приобретение, сооружение, изготовление, доставку основных средств и нематериальных активов включаются в состав возмещаемых расходов в сумме фактически понесенных затрат при условии их включения в программу работ и смету расходов;
 - расходы капитального характера принимаются к возмещению при условии соблюдения инвестором требования об использовании доли товаров российского происхождения при проведении работ по соглашению. Несоблюдение указанного требования является основанием для отказа в возмещении соответствующих затрат инвестора;
 - расходы, произведенные в форме отчислений в ликвидационный фонд для финансирования ликвидационных работ;
 - расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией имущества, которое было передано государством в безвозмездное пользование инвестору;
 - управленческие расходы, в состав которых включаются расходы на оплату аренды офисов, расходы на их содержание, информационные и консультационные услуги, представительские расходы, расходы на рекламу и другие управленческие расходы по условиям соглашения возме-

¹ При условии, что соглашение заключено по ранее не разрабатываемым месторождениям и эти расходы не были ранее признаны недропользователем для целей исчисления налога на прибыль.

щаются в размере норматива управленческих расходов, установленного соглашением, но не более 2% общей суммы расходов, возмещаемых в отчетном периоде.

К возмещаемым расходам также относятся суммы уплаченных инвестором НДС, единого социального налога, платежей за пользование природными ресурсами, платы за пользование водными объектами, государственной пошлины, таможенных сборов, земельного налога, акциза, а также суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду, если по условиям соглашения раздел осуществляется в сложной пропорции. При прямом разделе возмещение уплачиваемых инвестором платежей не предусмотрено.

Компенсационная продукция за отчетный период рассчитывается путем деления подлежащей возмещению суммы расходов на цену продукции, определяемую в соответствии с условиями соглашения, или на цену нефти, определяемую в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

В СРП устанавливается предельный уровень от произведенного минерального сырья, в рамках которого производится возмещение затрат, — так называемый кост-стоп. Размер кост-стопа может варьироваться от 50 до 100%. С 2003 г. Закон о СРП установил обязательные требования в отношении предельного уровня возмещаемых в каждом году затрат: уровень компенсационной продукции не должен превышать 75%, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации — 90% общего объема произведенной продукции.

Если размер возмещаемых расходов не достигает предельного уровня компенсационной продукции в отчетном периоде, инвестору в указанном периоде возмещается вся сумма возмещаемых расходов. Если размер возмещаемых расходов превышает предельный уровень компенсационной продукции в отчетном периоде, возмещение расходов производится в размере указанного предельного уровня. Не возмещенные в отчетном периоде возмещаемые расходы подлежат включению в состав возмещаемых расходов следующего отчетного периода.

Государство заинтересовано в минимальном кост-стопе, который позволит ему получить прибыль в более ранние сроки разработки месторождения. Интересы инвестора радикально противоположные — он заинтересован в более быстром возврате вложенного капитала.

В действующих в настоящее время проектах доля продукции, направляемая на возмещение затрат, составляет по «Сахалину-1» 85%, по «Сахалину-2» — 100%. Во втором случае момент получения государством прибыльной продукции отодвигается до полного возмещения затрат инвестора.

Возмещение затрат происходит из всего объема добытого сырья после уплаты НДС. Компенсационная продукция принадлежит инвестору на праве собственности.

Вторая категория затрат инвестора — это **затраты, не подлежащие возмещению**. К ним относятся:

- 1) произведенные до вступления соглашения в силу:
 - расходы на приобретение пакета геологической информации для участия в аукционе;
 - расходы на оплату сбора за участие в аукционе на право пользования участком недр на условиях соглашения;
- 2) произведенные с даты вступления соглашения в силу:
 - разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в соглашении;
 - налог на добычу полезных ископаемых;
 - платежи (проценты) по полученным кредитным и заемным средствам, а также комиссионные выплаты по ним и другие расходы, связанные с получением и использованием заемных средств для финансирования деятельности по соглашению;
 - судебные расходы и арбитражные сборы;
 - расходы в виде признанных должником или подлежащих уплате должником на основании решения суда, вступившего в законную силу, штрафов, пеней и (или) иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств;
 - расходы на возмещение причиненного ущерба;

- расходы в виде недостачи материальных ценностей в производстве и на складах в случае отсутствия виновных лиц, а также убытки от хищений, виновники которых не установлены.

11.7. Налоги и платежи при выполнении соглашения

Налоговым кодексом Российской Федерации установлен специальный налоговый режим, применяемый при выполнении СРП (гл. 26.4). Данный режим применяется к СРП, отвечающим следующим условиям:

1) соглашения заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, и признания аукциона несостоявшимся;

2) при выполнении соглашений, в которых применяется прямой порядок раздела продукции, доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32% общего количества произведенной продукции;

3) соглашения предусматривают увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. Показатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

Следует выделить две основные группы платежей, предусмотренных при выполнении СРП:

- платежи, предусмотренные соглашением;
- налоги, сборы и платежи, предусмотренные законодательством.

11.7.1. Платежи, предусмотренные соглашением

Условиями СРП устанавливаются размеры и сроки уплаты следующих платежей:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, определенных в соглашении и лицензии (бонусы);
- плата за геологическую информацию о недрах;
- ежегодные платежи за договорную акваторию и участки морского дна, уплачиваемые в порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации на дату подписания соглашения;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами (ренталс);
- компенсация расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых;
- компенсация ущерба, причиненного в результате выполнения работ по соглашению, коренным малочисленным народам Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

В соглашении могут быть предусмотрены несколько разовых платежей за пользование недрами, например, бонус подписания, бонус за коммерческое открытие, бонусы при достижении определенного уровня добычи и другие.

Цена за право заключения СРП (бонус подписания) является критерием определения победителя аукциона.

По проекту «Сахалин-1» предусмотрена выплата следующих бонусов:

- бонус на дату вступления соглашения в силу (15 миллионов долларов США);
- бонус на начало реализации углеводородов (15 миллионов долларов США с месторождения Чайво, 20 миллионов долларов США с месторождения Аркутун-Даги, 10 миллионов долларов США с месторождения Одопту);
- взносы в Фонд развития Сахалина (100 миллионов долларов США).

Аналогичные виды бонусов предусмотрены и в проекте «Сахалин-2».

Рассматривая систему платежей при выполнении СРП, стоит особое внимание уделить компенсации расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых. Обычно их называют историческими затратами государства. Размер расходов государства определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации в Правилах определения сумм компенсации расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых, предусматриваемых в соглашениях о разделе продукции¹.

Инвестор компенсирует расходы, связанные с проведением поиска и разведки полезных ископаемых в пределах предоставленного ему в пользование на условиях раздела продукции участка недр, а также за его пределами, если соответствующие данные были использованы для поиска и разведки полезных ископаемых в пределах этого участка.

В состав подлежащих компенсации расходов включаются расходы на проведение:

- а) поисковых работ;
- б) разведочных работ;
- в) подсчета запасов полезных ископаемых;
- г) тематических и иных исследований, связанных с геологическим изучением участка недр и оценкой его перспектив;
- д) иных документально подтвержденных работ по поиску, разведке и оценке месторождений полезных ископаемых, проведенных на предоставленном инвестору в пользование на условиях раздела продукции участке недр.

Расчет сумм компенсации расходов осуществляется Федеральным агентством по недропользованию. Сумма расходов государства пересчитывается на дату начала проведения переговоров о заключении соглашения о разделе продукции с использованием индексов-дефляторов, устанавливаемых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2004 г. № 764.

Сумма компенсации расходов включается в состав условий российской стороны, предусматриваемых соглашением, т. е. является условием, которое будет обсуждаться сторонами при подготовке СРП. Окончательная сумма компенсации указывается в соглашении.

Порядок зачисления указанных в настоящем разделе платежей в бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации определяется ежегодно в бюджете Российской Федерации.

В соответствии с действующим на момент заключения СРП законодательством определяются порядок, размеры и условия взимания следующих платежей:

- разовые платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами.

Данные условия остаются неизменными на весь период действия соглашения. Платежи за пользование природными ресурсами уплачиваются только при непрямом разделе продукции (в сложной пропорции).

Соответственно компенсация исторических расходов государства и ущерба, причиняемого в результате выполнения работ по соглашению коренным малочисленным народам Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, должна предусматриваться во всех соглашениях независимо от вида раздела продукции.

11.7.2. Налоги, сборы и платежи, предусмотренные законодательством Российской Федерации

Кроме платежей, предусмотренных условиями соглашений, инвестор обязан уплачивать налоги, сборы и платежи, предусмотренные действующим законодательством. Поскольку СРП по своей сути является особым налоговым

режимом, то и уплачиваемые инвестором налоги и сборы имеют особый порядок уплаты.

Перечень уплачиваемых инвестором платежей зависит от вида раздела, предусмотренного СРП.

При выполнении соглашения, предусматривающего условия раздела произведенной продукции в сложной пропорции (непрямой раздел), инвестор уплачивает следующие налоги и сборы:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль организаций;
- единый социальный налог;
- налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);
- платежи за пользование природными ресурсами;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду;
- плату за пользование водными объектами;
- государственную пошлину;
- таможенные сборы;
- земельный налог;
- акциз на минеральное сырье.

Суммы уплаченных инвестором налогов, сборов и платежей относятся к затратам инвестора, возмещаемым за счет компенсационной продукции, за исключением налога на прибыль и НДПИ.

Инвестор освобождается от уплаты налога на имущество организаций и транспортного налога в отношении имущества, которое используется исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями.

При выполнении соглашения, предусматривающего условия раздела произведенной продукции в простой пропорции (прямой раздел), инвестор уплачивает следующие налоги и сборы:

- единый социальный налог;
- государственную пошлину;
- таможенные сборы;
- налог на добавленную стоимость;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Поскольку при прямом разделе отсутствует компенсационная продукция, уплаченные инвестором налоги и сборы не подлежат возмещению.

Инвесторы по всем СРП также освобождаются от уплаты:

- региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления;
- таможенной пошлины в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации для выполнения работ по соглашению, предусмотренных программами работ и сметами расходов, а также вывозимой продукции, произведенной по соглашению.

Подводя итог в данном разделе, стоит отметить, что инвесторы, реализующие проекты на основе СРП, уплачивают только некоторые налоги и сборы, действующие в Российской Федерации для остальных налогоплательщиков. Именно в этом и заключается основной смысл применения механизма раздела продукции. Государство, освобождая инвесторов от основной части налогового бремени, заменяет его разделом произведенной продукции. При этом объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка и порядок исчисления налога в отношении всех уплачиваемых налогов, за исключением НДС, определяются с учетом особенностей, предусмотренных положениями Налогового кодекса Российской Федерации, действующими на дату вступления соглашения в силу.

В качестве обеспечения стабильности условий соглашения п. 14 ст. 346.35 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает, что в случае, если нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов и сборов, затраты инвестора по уплате указанных налогов и сборов подлежат

возмещению инвестору за счет соответствующего уменьшения доли произведенной продукции, передаваемой государству, в части, передаваемой соответствующему субъекту Российской Федерации, на величину, эквивалентную сумме фактически уплаченных указанных налогов и сборов.

11.8. Правовой режим имущества, создаваемого или приобретаемого для выполнения работ по СРП

В процессе реализации проекта освоения месторождения природных ресурсов на условиях раздела продукции создается или приобретается имущество. В данном случае под имуществом понимается совокупность вещей и имущественных прав, включающая в себя основные, оборотные средства и нематериальные активы.

После начала промышленной добычи минерального сырья часть получаемой продукции передается инвестору для возмещения его затрат на создание или приобретение имущества, необходимого для выполнения работ по СРП. В первую очередь компенсируются затраты, произведенные в текущем году. Затраты предыдущих периодов равномерно распределяются и компенсируются после возмещения текущих затрат в течение последующих лет в пределах кост-стопа, определяющего предельный уровень добываемой продукции, за счет которой компенсируются затраты.

Перечень имущества и иных затрат, подлежащих возмещению в определенном периоде, утверждается управляющим комитетом ежегодно вместе с утверждением перечня работ и сметы затрат инвестора.

Соглашением может быть предусмотрено три варианта распределения права собственности на имущество:

1) имущество независимо от порядка и сроков компенсации остается в собственности инвестора. Данная схема схожа по механизму применения со схемой ускоренной амортизации основных и оборотных средств;

2) до возмещения затрат имущество, вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, является собственностью инвестора. После возмещения полной стоимости имущества оно переходит в собственность государства. При этом инвестор получает исключительное право на пользование им на безвозмездной основе для проведения работ по соглашению. В этом случае инвестор несет бремя содержания находящегося в его пользовании имущества и риска его случайной гибели или случайного повреждения;

3) соглашением может быть предусмотрено, что с момента создания или приобретения имущество принадлежит государству независимо от сроков возмещения затрат инвестору на его создание или приобретение. В этом случае инвестор получает право на пользование имуществом на тех же условиях, что и после перехода права собственности от инвестора к государству при втором варианте распределения права собственности.

Инвестор, приобретая исключительное право на пользование имуществом, стоимость которого возмещена, также приобретает право на защиту своего владения наравне с титульным собственником (ст. 305 ГК РФ). Иск о защите прав может быть предъявлен любому лицу, в том числе собственнику имущества, т. е. государству.

С согласия государства инвестор может использовать принадлежащие ему имущество и имущественные права в качестве залога для обеспечения своих обязательств по договорам, заключаемым в связи с исполнением соглашения, с соблюдением при этом требований гражданского законодательства Российской Федерации.

Вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн¹, пластовые жидкости, полученные инвестором

¹ Керн в геологии — цилиндрическая колонка горной породы, получаемая в результате бурения. Служит для геологического изучения и опробования.

в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству с момента их получения независимо от времени компенсации затрат на поисковые, оценочные и разведочные работы.

При соблюдении условий конфиденциальности инвестор имеет право свободно и безвозмездно пользоваться геологической информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению. Порядок определяется соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

11.9. Стабильность условий СРП

Согласно ст. 17 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» условия соглашения сохраняют свою силу в течение всего своего срока действия. Изменения в соглашении допускаются только по согласию сторон, а также по требованию одной из сторон в случае существенного изменения обстоятельств в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Изменения в условия соглашений вводятся в действие в том же порядке, что и исходные соглашения.

Стабильность условий СРП является одним из самых привлекательных моментов для инвесторов. Особенно в 90-е годы, когда законодательство менялось довольно часто и инвесторы не могли планировать свою деятельность на какую-либо перспективу.

Применение стабилизационной оговорки позволяло как бы «заморозить» правовое поле вокруг СРП.

Самым ярким примером действия стабилизационных оговорок являются условия СРП, заключенных до вступления в силу Закона о СРП: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьягинское СРП. Данные проекты не зависят от изменений российского законодательства и реализуются в соответствии с нормами самих соглашений, поскольку защищены так называемыми «дедушкиными оговорками» или стабилизационными нормами.

В случае, если в течение срока действия соглашения законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора в рамках соглашения, в соглашение вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть им получены при применении действовавших на момент заключения соглашения законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления. Порядок внесения таких изменений определяется соглашением.

Указанное положение об изменении условий соглашения не применяется в случае, если законодательством Российской Федерации вносятся изменения в стандарты (нормы, правила) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения, в том числе в целях приведения их в соответствие с аналогичными стандартами (нормами, правилами), принятыми и общепризнанными в международной практике.

Государственные гарантии прав инвестора также закреплены в ст. 18 Закона о СРП. В частности, на инвестора не распространяется действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления, если указанные акты устанавливают ограничения прав инвестора, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением.

Данные гарантии не распространяются на предписания соответствующих органов надзора, которые выдаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения безопасного ведения работ, охраны недр, окружающей среды, здоровья населения, а также в целях обеспечения общественной и государственной безопасности.

11.10. Государственный контроль за исполнением соглашения

Государственный контроль за исполнением соглашения осуществляют федеральные органы государственной власти в соответствии с их компетенцией совместно с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В частности, в отношении проводимых по проекту работ действуют стандарты (нормы, правила) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения, а также правила, установленные сторонами СРП дополнительно в соглашении.

Соответствие проводимых работ данным нормам контролируется государственными органами в порядке, аналогичном для недропользователей, действующих в рамках лицензионной системы. В частности, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе и др.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляет контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недр, и промышленной безопасности.

Уполномоченные представители государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением соглашения, имеют право беспрепятственного доступа на объекты проведения работ по соглашению, а также к документации, относящейся к проведению указанных работ, исключительно в целях осуществления функций контроля за исполнением соглашения.

При этом порядок проведения проверок и ответственность за выявленные нарушения применяются одинаково как для инвесторов по СРП, так и для недропользователей, работающих в рамках лицензий.

В связи с применением при выполнении соглашений особого порядка исчисления и уплаты налогов и сборов Законом о СРП введена процедура отчета Правительства Российской Федерации перед органами представительной власти об итогах реализации всех СРП в Российской Федерации в прошедшем календарном году.

В соответствии с этой процедурой Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции. Указанный доклад направляется в Счетную палату Российской Федерации и рассматривается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации только после представления Счетной палатой Российской Федерации своего заключения.

11.11. Ликвидационный фонд

Разработка месторождений и добыча минерального сырья требуют от инвестора колоссальных затрат на создание необходимой производственной базы. В результате после окончания промышленной эксплуатации месторождения на участке работ остается целый ряд стационарных объектов, дальнейшая эксплуатация которых является нецелесообразной. В соответствии с действующим законодательством недропользователь обязан полностью или частично ликвидировать объекты обустройства месторождений.

Кроме Закона о СРП, данное условие закреплено в Законе Российской Федерации «О недрах»: лицензия должна содержать «порядок и сроки подготовки проектов ликви-

дации или консервации горных выработок и рекультивации земель» (ст. 12). Ст. 20 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹ также содержит требование о том, что «покинутые и более неиспользуемые искусственные острова, установки и сооружения должны быть убраны их создателями в сроки, оговоренные в разрешении на их создание».

Все виды ликвидационных работ нуждаются в крупных финансовых вложениях, особенно ликвидация стационарных установок на континентальном шельфе. Но инвестор не может предоставить достаточное количество финансов в короткий срок. К тому же надо учитывать, что ликвидационные работы происходят после завершения эксплуатации месторождения, т. е. при отсутствии какой бы то ни было прибыли.

При этом государство как собственник недр заинтересовано в полной ликвидации всех последствий разработки месторождения, рекультивации земель и приведении территории в первоначальный вид. Поэтому государство обязало инвестора создавать ликвидационный фонд, на средства которого будут проводиться все ликвидационные работы. Положение о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации СРП было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1999 г. № 741². Положение определяет порядок формирования фонда; цели, на которые могут быть направлены его средства; право собственности на средства фонда; порядок взаимодействия государственных органов и инвестора и др.

Ликвидационный фонд создается в форме внебюджетного фонда при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, на который возложено осуществление прав и обязательств Российской Федерации по соглашениям о разделе продукции. Ликвидационный фонд создается по каждому заключенному соглашению о разделе продукции. Размер

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 8703.

² СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3730.

суммы, которая должна быть накоплена к моменту окончания эксплуатации месторождения или его части, определяется на основании плана работ по ликвидации и сметы затрат на его реализацию, разработанных самим инвестором. На основе этих документов и с учетом планов разработки и добычи минерального сырья управляющий комитет определяет размеры ежеквартальных отчислений, осуществляемых инвестором с даты начала промышленной добычи пропорционально объемам добытого сырья. При необходимости управляющий комитет может корректировать план работ по ликвидации и смету затрат на его реализацию.

Затраты инвестора по формированию ликвидационного фонда возмещаются ему частью произведенной продукции, т. е. входят в состав затрат, компенсируемых инвестору по условиям соглашений о разделе продукции. До полного возмещения инвестору его затрат он будет обладать правом собственности на часть средств, аккумулированных в ликвидационном фонде, затраты на которые ему не компенсированы. После полного возмещения все средства фонда переходят к государственной стороне соглашения.

При прекращении работ на территории, предусмотренной соглашением, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации могут принять решение о проведении работ по ликвидации инвестором или другими организациями.

В случае принятия решения о проведении работ инвестором:

а) ответственность за выполнение работ по ликвидации в соответствии с утвержденными в установленном порядке планом работ по ликвидации и сметой затрат на его реализацию несет инвестор;

б) средства ликвидационного фонда поступают в распоряжение инвестора для финансирования работ по ликвидации на основании отдельного договора о выполнении таких работ;

в) инвестор представляет управляющему комитету и уполномоченному федеральному органу исполнительной власти отчет о выполнении работ по ликвидации и документы об использовании средств ликвидационного фонда по каждому этапу работ по ликвидации.

В случае принятия решения о проведении работ другими организациями (не инвестором) средства ликвидационного фонда перечисляются данной организации, которая на основании договора выполняет работы по ликвидации на соответствующем участке недр.

В случае если средства ликвидационного фонда превышают фактическую стоимость ликвидационных работ, неиспользованная часть ликвидационного фонда подлежит зачислению в доход федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие соглашения о разделе продукции. Цель применения механизма СРП.
2. Порядок предоставления права пользования недрами на условиях СРП.
3. Порядок возмещения расходов инвестора. Право собственности на создаваемое, приобретаемое инвестором имущество.
4. Схемы раздела продукции.
5. Налоги и платежи при реализации СРП на условиях раздела продукции в сложной пропорции.
6. Контроль за выполнением СРП.
7. Порядок и цели создания ликвидационного фонда.

Контрольные тестовые задания

1. В каком порядке формируются перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции?

- а) устанавливаются федеральными законами;
- б) определяются решениями Правительства Российской Федерации по представлению Федерального агентства по недропользованию;
- в) определяются комиссией, созданной Федеральным агентством по недропользованию, в состав которой включаются представители соответствующих субъектов Российской Федерации.

2. Кто заключает и подписывает соглашение о разделе продукции со стороны государства?

- а) Федеральное агентство по недропользованию;
- б) Правительство Российской Федерации;
- в) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Что является обязательным условием выполнения работ со стороны инвестора?

- а) привлечение работников — граждан Российской Федерации, количество которых должно составлять не менее 80% состава всех привлеченных работников;
- б) приобретение необходимых для геологического изучения, добычи, транспортировки и переработки полезных ископаемых технологического оборудования, технических средств и материалов российского происхождения в объеме не менее 70%.

в) страхование возводимого недвижимого имущества на случай его утраты или гибели.

4. Каков предельный уровень компенсационной продукции?

- а) 75%, на континентальном шельфе — 90%;
- б) 25%, на континентальном шельфе — 50%;
- в) 86%.

5. Каким документом определяются пропорции раздела продукции, добытой при реализации СРП, между государством и инвестором:

- а) Законом о СРП;
- б) соглашением, заключаемым между государством и инвестором;
- в) актами Правительства Российской Федерации.

6. Могут ли быть внесены изменения в СРП?

- а) изменения в соглашении допускаются только по согласию сторон, а также по требованию одной из сторон в случае существенного изменения обстоятельств в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;
- б) да, если существует необходимость корректировки условий СРП;
- в) условия СРП не могут быть изменены.

Рекомендуемая литература

1. *Богданчиков С. М., Перчик А. И.* Соглашение о разделе продукции. Теория, практика, перспективы. Право. Экономика. М.: Нефть и газ, 1999.
2. *Борисов А. Н.* Комментарий к главе 26.4 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции» (постатейный). М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005.
3. *Борисов А. Н.* О соглашениях о разделе продукции: комментарий к Федеральному закону (постатейный). М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006.
4. *Василенко А.* Соглашения о разделе продукции в России. М.: Классика, 2002.
5. *Джонстон Д.* Международный нефтяной бизнес: налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М.: Олимп-Бизнес, 2003.
6. *Ляпина О. А., Колоколов А. В., Кощеев С. А., Свечникова И. В.* Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (постатейный): Учебно-практическое пособие. Подготовлен для СПС «Консультант Плюс», 2006.

7. *Платонова Н. Л.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М.: Торус-пресс, 2002.
8. *Рат И.* Соглашения о разделе продукции: анализ правового регулирования отношений в сфере реализации в Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2008.
9. *Сосна С. А.* Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М.: Юристъ, 1997.
10. *Толкушин А. В.* Постатейный комментарий к главе 26.4 Налогового кодекса Российской Федерации «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции». Подготовлен для СПС «Консультант Плюс», 2005.

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
2. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1999 г. № 741 (ред. от 23 марта 2002 г.) «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3747.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2004 г. № 764 «Об утверждении Правил определения сумм компенсации расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых, предусматриваемых в соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5179.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2006 г. № 133 «О порядке назначения и деятельности представителей государства в управляющих комитетах, создаваемых в соответствии с условиями соглашений о разделе продукции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1304.

Глава 12

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

12.1. Общие положения об ответственности

В настоящее время в юридической литературе не сложилось общего представления о юридической ответственности. По данной проблеме отечественные ученые-правоведы высказывают различные точки зрения. Так, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский утверждают, что юридическая ответственность есть сочетание трех элементов; они определяют юридическую ответственность как меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного порядка¹.

С. С. Алексеев отмечает, что сущность юридической ответственности состоит в обязанности лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение².

И. С. Самощенко полагает, что юридическая ответственность есть особое, предусмотренное и урегулированное нор-

¹ *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 314–318.

² *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 371.

мами права отношение между нарушителем требований права и государством в лице определенных его органов¹.

О. Э. Лейст, В. А. Тархов, Е. А. Суханов рассматривают юридическую ответственность как обязанность правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения, порицающие совершенное им противоправное деяние и заключающиеся в лишениях личного или имущественного характера².

Таким образом, общим для всех этих определений является упоминание об ответственности граждан, организаций перед государством.

Об ответственности же самого государства в данных концепциях не упоминается. Однако действующее российское законодательство содержит ряд норм, свидетельствующих об ответственности государства. Так, в ст. 53 Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Согласно ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. И. Денисова. М., 1972. С. 500.

² Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 85; Суханов Е. А. Кто возместит причиненный ущерб. М., 1989. С. 8; Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 8–11.

Вышеизложенные нормы показывают, что юридическая ответственность государства приобретает реальный характер. Следовательно, в современных условиях юридическую ответственность следует рассматривать с позиции формирования в России государства со взаимной ответственностью гражданина и государства.

С учетом этой позиции считаем наиболее правильным согласиться с мнением М. С. Богдановой и определить юридическую ответственность как правоотношение между государством и другими субъектами права (гражданином, должностным лицом, организацией), возникающее на основе их взаимных прав и обязанностей, нести неблагоприятные последствия нарушения правовой нормы¹.

Законодательством о недрах установлена юридическая ответственность за правонарушения, совершаемые в процессе пользования недрами. В зависимости от отраслевой принадлежности можно выделить уголовную, административную, гражданскую и дисциплинарную ответственность.

12.2. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах

Административная ответственность — это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного воздействия к гражданам, а в соответствующих случаях и к организациям за нарушения законности и государственной дисциплины.

Основанием для наступления административной ответственности является совершение административного правонарушения. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физиче-

¹ Богданова М. С. О понимании юридической ответственности в современных условиях // Следователь. 1997. № 4. С. 56.

ского или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Ответственность юридических лиц может быть прямо предусмотрена диспозицией статьи особенной части КоАП РФ. В случае если КоАП РФ не предусматривает возможность применения ответственности к физическому или юридическому лицу или только юридическому лицу, то данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, когда данные нормы по смыслу могут быть применены только к физическому лицу.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от адми-

нистративной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Наличие вины — обязательный признак правонарушения. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий, или сознательно их допускало, либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как

самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Объект административного правонарушения — охраняемые законом общественные отношения, на которые направлено административное правонарушение.

В КоАП РФ содержится семь составов правонарушений, которые непосредственно относятся к недропользованию. Это пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ст. 7.3 КоАП РФ), самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4 КоАП РФ), самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10 КоАП РФ), невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7 КоАП РФ), нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9 КоАП РФ), нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10 КоАП РФ) и нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11 КоАП РФ).

Далее проведем анализ каждого вида вышеперечисленных правонарушений, выявим его объект, объективную сторону, субъекты и субъективную сторону. Кроме того, приведем примеры из судебной практики по данным правонарушениям.

В соответствии со ст. 7.3 КоАП РФ пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией), влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1500 до 2000 рублей; на должностных лиц — от 3000 до 4000 рублей; на юридических лиц — от 30 000 до 40 000 рублей.

Кроме того, если пользователь недр нарушил существенные условия лицензии, к нему наряду с применением мер административной ответственности может быть применена такая принудительная мера, как прекращение права пользования недрами (ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Объектом правонарушения являются отношения, складывающиеся в связи с реализацией права государственной собственности на недра при недропользовании.

Объективная сторона правонарушения, обозначенного комментируемой статьей, выражается в двух альтернативных действиях: пользование недрами без разрешения (лицензии) и пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных в разрешении (лицензии).

Пользование недрами без разрешения (лицензии) следует расценивать как самовольное. Самовольное пользование недрами прекращается без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Под пользованием недрами с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией), понимается: изменение целевого назначения работ, связанных с использованием недрами; невыполнение недропользователем установленного в лицензии срока, в течение которого он (недропользователь) должен был приступить к пользованию недрами в предусмотренных объемах; невыполнение условий реализации, установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ.

Субъектами ответственности за такое нарушение, как пользование недрами без получения разрешения (лицензии), могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане, юридические лица, в том числе иностранные.

Субъективная сторона нарушения, выразившегося в пользовании недрами без разрешения (лицензии), характеризуется умыслом. Нарушения условий, предусмотренных разреше-

нием (лицензией), могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Так, на основании материалов проверки государственным инспектором геологического контроля по территории Свердловской области вынесено постановление от 24 февраля 2005 г. № 11 о привлечении ОАО «Свердловский завод безалкогольных напитков «Тонус», осуществляющего деятельность по добыче и промышленному розливу минеральной подземной воды на Центральном участке Обуховского месторождения на основании лицензии сроком до 30 сентября 2028 г., к административной ответственности, установленной ст. 7.3 КоАП РФ, в виде взыскания штрафа в размере 30 000 рублей за нарушение условий, предусмотренных разрешением (лицензией) на право пользования недрами¹.

В ходе проверки установлены следующие нарушения условий, предусмотренных п. 2, 3, 5, 13 лицензионного соглашения:

- отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок, так как на момент проведения проверки договор аренды земельного участка не был передан на государственную регистрацию;
- нарушение срока переоформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода в радиусе 30 метров вокруг скважины № 1э при глубине 100 м, в связи с окончанием срока действия предыдущего горноотводного акта, получением новой лицензии и изменением названия общества;
- содержание скважины 1м, эксплуатация которой была прекращена в 2003 г., в ненадлежащих условиях (п. 5 соглашения предусматривает ликвидацию или переоборудование неиспользуемой скважины в наблюдательную скважину);
- осуществление промышленного розлива минеральной воды при отсутствии проекта, утвержденного и согласо-

¹ <http://www.lawmix.ru>.

ванного в установленном порядке с контролирующими органами, и заключения государственной экологической экспертизы.

Согласно ст. 7.4 КоАП РФ застройка площадей залегания полезных ископаемых без специального разрешения, а также необеспечение требований к сохранности зданий и сооружений при пользовании недрами влекут за собой наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей; на должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей; на юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей.

Объектом правонарушения являются отношения, складывающиеся в связи с реализацией права государственной собственности на недра при недропользовании.

Объективная сторона правонарушения выражается в застройке площадей залегания полезных ископаемых без разрешения (лицензии) и необеспечении требований к сохранности зданий и сооружений при пользовании недрами.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых без разрешения считается таковой, если строительство (реконструкция) объектов на площадях залегания полезных ископаемых начато или ведется вообще без получения официального разрешения компетентных органов; разрешение имеется, но получено оно с нарушением установленного порядка его приобретения; застройка ведется с нарушением оговоренных условий; застройка ведется по разрешению, которое не переоформлено в случаях, когда такое переоформление является обязательным. Соблюдение правил собственно застройки площадей залегания полезных ископаемых при отсутствии разрешения на застройку не устраняет незаконности самой застройки.

Субъектами административной ответственности могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона действия, выражающегося в самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых, характеризуется умыслом. Нарушения, выразившиеся в необеспечении требований к сохранности зданий и соору-

жений при пользовании недрами, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

В соответствии со ст. 7.10 КоАП РФ самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольный обмен земельного участка, участка недр, лесного участка или водного объекта влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей; на должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей; на юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей.

Объектом правонарушения являются отношения, складывающиеся в связи с реализацией права государственной собственности на недра при недропользовании.

Объективная сторона правонарушения состоит в активных действиях, например, самовольной переуступке права пользования участком недр, в частности для извлечения связанных с этим преимуществ и выгод ненадлежащим лицом либо лицом, не оформившим соответствующие документы на переуступку права пользования участком недр.

Субъекты правонарушения — граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения — умышленная вина.

Так, Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Кемеровской области проведена проверка ОАО «Разрез Листвянский» на предмет соблюдения законодательства о недрах¹. По результатам проверки составлен Акт № 17/40 от 11 декабря 2003 г., в котором отражено, что ОАО «Разрез Листвянский» осуществило переуступку прав пользования недрами ООО «Сибэнергоуголь» путем заключения договора подряда на выполнение работ по отработке запасов в горном отводе на участке Ананьевский.

По результатам проверки вынесено постановление о привлечении ОАО «Разрез Листвянский» к административной

¹ СПС «Консультант Плюс».

ответственности, предусмотренной ст. 7.10 КоАП РФ в виде штрафа в размере 20 000 рублей.

В соответствии со ст. 8.7 КоАП РФ невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 рублей; на должностных лиц — от 2000 до 3000 рублей; на юридических лиц — от 20 000 до 30 000 рублей.

Объект правонарушения — общественные отношения по охране и рациональному использованию окружающей среды либо природных объектов или ресурсов, а также отношения по обеспечению экологической безопасности населения.

Объективная сторона — невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования их по целевому назначению, заключается в бездействии, состоящем в несоблюдении предусмотренных законом, договором аренды или субаренды, решением о предоставлении земель для тех или иных целей во временное пользование действий, например их рекультивации.

Несвоевременное выполнение обязанностей состоит в совершении действий по приведению временно занимаемых земель в пригодное состояние, но после истечения срока, на который они были предоставлены договором аренды, если этот срок не был продлен в установленном порядке. Земли должны быть приведены в порядок по завершении изыскательских работ, в том числе проводимых путем почвенных, агрохимических, геоботанических, геоморфологических, геологических, химических и иных необходимых обследований.

Субъекты правонарушения — граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности.

Так, согласно пункту 4.2.3 договора аренды земельного участка № 81-97 ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» было обязано в срок до 21 сентября 2003 г. осуществить рекультивацию земельных участков, отведенных под завершение строительства, и произвести их сдачу комиссии, назначенной администрацией г. Муравленко¹. В связи с невыполнением в установленный срок обязанности по рекультивации арендованного земельного участка ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» обратилось к администрации г. Муравленко с просьбой о продлении договора аренды земельного участка сроком на пять лет. Так как намерение ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» продлить договор аренды земельного участка и выполнения работ по рекультивации земель не может служить основанием для освобождения от административной ответственности за невыполнение этих работ в установленный срок, комитетом по земельным ресурсам и землеустройству в результате проверки своевременности выполнения работ по рекультивации земельных участков составлен протокол об административном правонарушении, на основании которого вынесено постановление о привлечении ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.7 КоАП РФ в виде штрафа в сумме 30 000 рублей.

Согласно ст. 8.9 КоАП РФ нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, не пригодное для разработки, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей; на должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей; на юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей.

¹ СПС «Консультант Плюс».

Объект правонарушения — общественные отношения по охране и рациональному использованию окружающей среды либо природных объектов или ресурсов, а также отношения по обеспечению экологической безопасности населения.

Объективная сторона — невыполнение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, приводящее к загрязнению недр и гидроминеральных ресурсов или в состояние, не пригодное для разработки месторождений полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов.

Субъекты правонарушения — граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности.

В соответствии со ст. 8.10 КоАП РФ выборочная (внепроектная) обработка месторождений полезных ископаемых, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, разубоживание полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых или при переработке минерального сырья, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 1500 до 2000 рублей; на должностных лиц — от 3000 до 4000 рублей; на юридических лиц — от 60 000 до 80 000 рублей. Невыполнение требований по проведению маркшейдерских работ, приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей природной среды, либо требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4000 до 5000 рублей; на юридических лиц — от 80 000 до 100 000 рублей.

Объект правонарушения — общественные отношения по охране и рациональному использованию окружающей среды

либо природных объектов или ресурсов, а также отношения по обеспечению экологической безопасности населения.

Объективная сторона — выборочная (внепроектная) отработка месторождений полезных ископаемых, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, разубоживание полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых или при переработке минерального сырья, и невыполнение требований по проведению маркшейдерских работ, приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей природной среды, либо требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации.

Ст. 23 Закона Российской Федерации «О недрах» в число основных требований по рациональному использованию и охране недр включает обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых, охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку. Потери при добыче полезных ископаемых подразделяются на нормативные и сверхнормативные. К нормативным относятся потери, технологически связанные с принятой схемой и технологией разработки месторождения. Сверхнормативные потери полезных ископаемых определяются как разность между фактическими и нормативными потерями. Объем фактических потерь определяется маркшейдерской, геологической и технологическими службами предприятий не менее одного раза в год. При отсутствии утвержденных в установленном порядке нормативов потерь все фактические потери полезных ископаемых относятся к сверхнормативным до утверждения нормативов потерь.

Так, прокуратурой г. Ноябрьск было установлено, что вопреки требованиям п. 5 ст. 23 Закона Российской Федерации «О недрах», п. 110 Правил охраны недр, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71, Программа мероприятий по увеличению объемов утилизации попутного нефтяного газа ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» на Еты-Пуровском, Средне-Итурском, Усмейском, Холмогорском, Вынгаяхинском, Северо-Памалихинском, Сугмутском, Холмистом месторождениях не согласована и не утверждена в установленном законом порядке¹. При этом технологические потери газа составляют почти 100%, превышая установленные нормативы потерь газа. В целях устранения данных нарушений прокурором г. Ноябрьск в отношении ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» было возбуждено девять дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 8.10 КоАП РФ — выборочная отработка месторождений полезных ископаемых, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых. В адрес руководителя ОАО «Сибнефть — Ноябрьскнефтегаз» было внесено представление об устранении выявленных нарушений и привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

По истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами предприятия по добыче полезных ископаемых подлежат ликвидации или консервации. При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождений, горных выработок и буровых скважин

¹ <http://www.proklyanao.ru>.

на все время консервации (ст. 26 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Субъекты правонарушения — граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности.

Согласно ст. 8.11 КоАП РФ нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых, либо условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно утрата геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей; на должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей; на юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей.

Объект правонарушения — общественные отношения по охране и рациональному использованию окружающей среды либо природных объектов или ресурсов, а также отношения по обеспечению экологической безопасности населения.

Объективная сторона — нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр.

Требования по геологическому изучению по каждому участку недр закрепляются в лицензии на право пользования недрами в зависимости от особенностей каждого участка. Основные правила и требования к геологическому изучению недр закреплены в Законе Российской Федерации «О недрах», а также вытекают из Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293.

Субъекты правонарушения — граждане, должностные лица и юридические лица. К административной ответствен-

ности за нарушения, предусмотренные настоящей статьей, привлекаются только те лица, которые в соответствии со ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах» могут быть пользователями недр.

Субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности.

Помимо указанных составов, КоАП РФ предусматривает также правонарушения, которые так или иначе связаны с недропользованием, в частности посягающие на экологические требования при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов, на порядок проведения экологической экспертизы, режим использования земельных участков и водных объектов и т. п.

Объективную сторону таких правонарушений, связанных с недропользованием, составляют следующие действия: несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1 КоАП РФ); несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ); невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы; финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы (п. 1 ст. 8.4 КоАП РФ); осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы (п. 2 ст. 8.4 КоАП РФ); сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной инфор-

мации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5 КоАП РФ); нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования (ст. 8.12 КоАП РФ); нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13 КоАП РФ); нарушение правил водопользования (ст. 8.14 КоАП РФ); нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.19 КоАП РФ); незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.20 КоАП РФ); нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1 КоАП РФ); нарушение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, утвержденных проектов, других нормативных документов в области строительства при выполнении инженерных изысканий, проектных, строительно-монтажных работ.

Так, в ходе проверки исполнения законодательства об охране окружающей природной среды и недропользования в сфере функционирования нефтегазодобывающего комплекса в 2008 г. прокуроры Дальневосточного федерального округа выявили 80 нарушений, в целях устранения которых внесено 32 представления, к административной ответственности привлечены шесть должностных и юридических лиц, объявлено

четыре предостережения, в суды направлено 42 заявления¹. Установлено, что допускаемые нефтегазодобывающими предприятиями нарушения законодательства об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности носят масштабный характер. Деятельность по добыче, переработке и транспортировке углеводородного сырья нередко сопровождается незаконными вырубкой лесов, захоронением отходов бурения, а также аварийными ситуациями, связанными с разливами нефти, при этом наиболее часто допускаются нарушения лесного, водного, земельного законодательства. Например, в Сахалинской области выявлены факты нарушения компанией ООО «Старстрой» природоохранного законодательства и технологии строительства нефтегазопровода, складирования ядовитых веществ в непосредственной близости от реки Пугачевки — водоема высшей рыбохозяйственной категории. За допущенные нарушения на основании возбужденных прокурором производств об административных правонарушениях ООО «Старстрой» привлечено к ответственности по ст. 8.38 КоАП РФ и ч. 1 ст. 8.13 КоАП РФ в виде штрафа в размере 30 000 и 20 000 рублей соответственно. В адрес руководителя предприятия внесено представление, по результатам рассмотрения которого два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются в пределах компетенции федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 23.22 КоАП РФ органы, осуществляющие государственный геологический контроль

¹ <http://www.justnow.ru>.

(в настоящее время — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования), рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (об уничтожении и о повреждении наблюдательных режимных скважин на подземных водах, наблюдательных режимных створов на подземных водных объектах, водоохранных или водоохраных информационных знаков на подземных водных объектах, а также знаков, определяющих границы водоохраных зон подземных водных объектов), ст. 7.3, ст. 7.10 (в части самовольной переуступки права пользования недрами), ст. 8.5 (в части сокрытия или искажения информации о состоянии недр), ст. 8.9, ч. 1 ст. 8.10, ст. 8.11, ч. 1 ст. 8.13 (о нарушениях водоохранного режима на водосборах подземных водных объектов), ч. 1 ст. 8.17, ст. 8.18, ст. 8.19, ст. 8.20 (в части незаконной передачи минеральных ресурсов) КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов государственного геологического контроля вправе:

- 1) главный государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю, его заместители;
- 2) старший государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю;
- 3) государственные инспектора Российской Федерации по геологическому контролю;
- 4) главные государственные инспектора по геологическому контролю на соответствующей территории, их заместители;
- 5) старшие государственные инспектора по геологическому контролю на соответствующей территории;
- 6) государственные инспектора по геологическому контролю на соответствующей территории.

В соответствии со ст. 23.21 КоАП РФ органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости), рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, ч. 1 ст. 7.2,

ст. 7.10 (в части самовольной переуступки права пользования землей), ст. 8.5 (в части информации о состоянии земель), ст. 8.6—8.8 КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в ч. 1 ст. 23.21, вправе:

- 1) главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель, его заместители;
- 2) главные государственные инспектора субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель, их заместители;
- 3) главные государственные инспектора городов и районов по использованию и охране земель, их заместители.

Согласно ст. 23.29 органы, осуществляющие государственный экологический контроль (в настоящее время — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования), рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (об уничтожении и о повреждении знаков особо охраняемых природных территорий, а также знаков, устанавливаемых пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам), ст. 8.1 (несоблюдение экологических требований при строительстве), 8.2, 8.4 (нарушение законодательства об экологической экспертизе), 8.5, 8.6, 8.18, 8.19, 8.21—8.23, ч. 2 и 3 ст. 8.31, ст. 8.33—8.36, ч. 3 ст. 8.37, ст. 8.39 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 23.31 органы государственного горного и промышленного надзора (в настоящее время — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (об уничтожении и о повреждении маркшейдерских информационных знаков, знаков горно-санитарных зон и округов),

ст. 7.3, 7.4, ст. 8.7 (в части невыполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки полезных ископаемых и общераспространенных полезных ископаемых), ст. 8.9—8.11, ч. 1 и 3 ст. 8.17, ст. 8.19, ст. 8.39 (об административных правонарушениях, совершенных на территориях горно-санитарных зон и округов), ст. 9.1, 9.2, 11.20, 14.26, 19.2, 19.22 КоАП РФ.

Анализ судебной практики по делам, связанным с нарушением земельного законодательства хозяйствующими субъектами нефтегазового комплекса, свидетельствует о том, что наиболее распространенными являются иски соответствующих органов по охране окружающей среды, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, прокуроров о взыскании штрафов за загрязнение земель нефтью, самовольное занятие земельных участков, а также иски владельцев земельных участков о взыскании ущерба, причиненного уничтожением растительного и плодородного слоя лесных почв. Взыскиваемые суммы не компенсируют в полном объеме ущерб, причиняемый земельным участкам. Например, в соответствии со ст. 8.6 КоАП РФ самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почв влечет наложение административного штрафа на юридических лиц — от 20 000 до 30 000 рублей, а согласно ст. 7.1 КоАП РФ самовольное занятие земельного участка юридическим лицом наказывается штрафом от 10 000 до 20 000 рублей. В связи с этим целесообразно детально регламентировать основания, размер ответственности за загрязнение земельных участков, уничтожение плодородного слоя земли и т. п. с учетом действующих норм в лицензионных соглашениях, заключаемых при предоставлении участков недр в пользование, а также порядка и условий страхования имущественных рисков и рисков ответственности, связанных с порчей земель и другими нарушениями в сфере землепользования при разработке месторождений нефти и газа.

В целом надо констатировать, что в общей массе дел с участием хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса споры в области использования и охраны недр занимают

незначительное место. На наш взгляд, данный факт свидетельствует о слабой правовой обеспеченности как в материальном, так и в процессуальном плане в изучаемой сфере правоотношений. В связи с этим представляются целесообразными предложения о включении в предлагаемый к разработке и принятию горный кодекс специального раздела, содержащего нормы, регламентирующие разрешение споров в области использования и охраны недр.

12.3. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о недрах

Уголовная ответственность — это реализуемый в рамках уголовного правоотношения способ государственного воздействия на лицо, совершившее преступление, в соответствии с которым для него наступают неблагоприятные последствия, предусмотренные уголовным законом.

Особенность уголовной ответственности состоит в том, что неблагоприятные последствия для правонарушителя выражаются в определенных ограничениях, составляющих содержание наказания. Именно назначение и исполнение наказания характеризуют уголовную ответственность с точки зрения ее сущности.

С точки зрения содержания уголовная ответственность характеризуется, с одной стороны, осуждением общественно опасного посягательства и возложением на правонарушителя в связи с совершением преступления тягот и лишений, которые влекут за собой наказания, а с другой — переживанием, восприятием этих тягот правонарушителем.

Основанием уголовной ответственности (ст. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее — УК РФ) является совершение лицом деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законом.

С совершением преступления возникает уголовное правоотношение, которое порождает оперативно-розыскное,

уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное правоотношения.

Преступление в соответствии с УК РФ (ч. 1 ст. 14) — это совершенное виновно общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания.

Таким образом, легальное определение преступления содержит указание на три объективных признака — общественную опасность, противоправность, наказуемость и один субъективный признак — виновность.

Однако для полного раскрытия такого правового явления, как преступление, следует в его определение включить все субъективные признаки, указанные в уголовном законе. Кроме виновности таковыми выступают:

- достижение возраста уголовной ответственности (ст. 20 УК РФ);
- вменяемость (ст. 21 УК РФ).

Общественная опасность является материальным признаком преступления и означает, что посягательство причиняет или создает угрозу причинения существенного вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом.

Уголовное законодательство выделяет в общественной опасности качественную и количественную стороны. Такими выступают соответственно характер и степень общественной опасности преступления. Характер общественной опасности предопределяется теми отношениями, на которые совершено посягательство. Степень общественной опасности зависит от значительности причиняемого вреда, характера вины, особенности самого посягательства, особенностей субъекта преступления.

Противоправность — формальный признак преступления, юридически выражающий общественную опасность, который означает предусмотренность признаков деяния уголовным законом на момент его совершения. То есть нет преступления без указания на то в законе.

Наказуемость есть предусмотренность в уголовном законе наказания за совершение запрещенного в нем деяния.

Традиционно в законодательстве различных стран принято выделять формальные и материальные определения преступлений, критерием чего служит указание в легальном определении на формальный признак (уголовную противоправность) либо материальный признак (общественную опасность).

Виновность означает, что лицо действовало с определенным психическим отношением к своему деянию и его последствиям — умышленно или неосторожно. Предпосылкой виновности выступает вменяемость — способность лица во время совершения преступления осознавать характер и общественную опасность своих действий и руководить ими.

Достижение лицом возраста уголовной ответственности является формальным критерием. Соответствующий возраст применительно к различным преступлениям указан в ст. 20 УК РФ.

Формой преступления как социального явления выступает форма преступного поведения: действие или бездействие. Формой преступления как правового явления выступает состав преступления. За критерий законодательной (ст. 15 УК РФ) классификации преступлений приняты характер и степень общественной опасности, а также форма вины.

В различных отраслях права правонарушение может принимать форму преступления, административного проступка, дисциплинарного проступка, гражданско-правового деликта.

Отграничение преступления от других правонарушений в основном производится по:

- характеру противоправности (запрещенности соответствующими законами и другими нормативными актами);
- наличию общественной опасности деяния.

Под составом преступления понимается совокупность установленных уголовным законом объективных и субъективных признаков, определяющих общественно опасное деяние как преступное.

Значение состава преступления состоит в том, что он:

- является единственным и достаточным юридическим основанием уголовной ответственности;

- выступает уголовно-правовым эталоном (законодательной моделью) при квалификации преступлений;
- служит основанием разграничения различных преступлений и отграничения преступлений от непроступных деяний;
- определяет пределы наказуемости преступлений.

Состав любого преступления образуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Каждый элемент характеризуется определенными признаками, которые могут быть:

- обязательными (без которых состав преступления перестает существовать как таковой вне зависимости от его конструкции);
- факультативными (дополнительными, которые становятся обязательными при специальном указании на них в законе).

Объект преступления — это общественные отношения, охраняемые уголовным законом от преступных посягательств. Таковыми в соответствии с ч. 1 ст. 2 УК РФ выступают права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй Российской Федерации, мир и безопасность человечества.

Под *объективной стороной* преступления понимают совокупность установленных уголовным законом признаков внешнего проявления преступного поведения, причиняющего вред (создающего угрозу причинения вреда) объекту уголовно-правовой охраны.

Обязательным признаком объективной стороны преступления является деяние — действие или бездействие (его внешняя сторона).

Кроме того, если речь идет о материальных составах преступления, то к обязательным признакам также следует отнести:

- преступные последствия;
- причинную связь между деянием и наступившими последствиями.

К факультативным признакам объективной стороны преступления относятся:

- место;
- время;
- способ;
- обстановка;
- средства совершения преступления.

Субъект преступления — физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения преступления установленного уголовным законом возраста.

Таким образом, обязательными (основными) признаками субъекта преступления являются:

- лицо физическое, т. е. человек (юридические лица уголовной ответственности не подлежат);
- вменяемое — понимающее фактическую сторону и значимость совершаемых действий, руководящее своими поступками;
- достигшее установленного возраста (указывается в уголовном законе дифференцированно к различным составам преступлений).

Субъективная сторона преступления — это психическая деятельность лица, связанная с совершением преступления и представляющая собой единство интеллектуальных, волевых и мотивационных процессов.

Субъективная сторона неразрывно связана с объективной стороной преступления, так как поведение состоит из внутренних (психических) процессов и их внешнего проявления.

Обязательным признаком субъективной стороны преступления является вина. Формами вины выступают: умысел (прямой и косвенный) и неосторожность (легкомыслие и небрежность).

Согласно ст. 216 УК РФ нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо крупного ущерба, наказуется штрафом в размере до 80 000 рублей или в размере

заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Деяние, предусмотренное настоящей статьей, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц, наказывается лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Объект преступления — общественная безопасность в сфере ведения горных, строительных и иных работ.

Объективная сторона преступления характеризуется следующими признаками: нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ; причинение тяжкого вреда здоровью человека либо крупного ущерба; причинная связь между указанными нарушениями и вредными последствиями.

Нарушение правил безопасности при ведении горных работ может состоять в неправильном креплении в лавах, необеспечении забоев необходимой вентиляцией, неограждении мест провалов выработки; при ведении строительных работ — в несоблюдении правил взрывных работ, необеспечении места производства строительных работ средствами защиты, нарушении правил эксплуатации строительных механизмов и др.

Данное преступление признается оконченным с момента наступления последствий в виде причинения тяжкого вреда здоровью человека либо крупного ущерба (сумма которого превышает 500 000 рублей).

Субъективная сторона преступления характеризуется неосторожной виной (как в виде легкомыслия, так и небрежности).

Субъектом преступления являются должностные лица, а также работники, выполняющие горные, строительные или иные работы, обязанные соблюдать соответствующие правила их ведения.

В соответствии со ст. 246 УК РФ нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия, наказывается штрафом в размере до 120 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок от 120 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Объект преступления — отношения экологической безопасности.

Объективную сторону преступления образует нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов, если это повлекло существенное изменение радиационного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

Под причинением вреда здоровью человека понимается расстройство здоровья, временная или постоянная утрата трудоспособности, причинение тяжкого, средней тяжести или легкого вреда одному или нескольким лицам.

К иным тяжким последствиям относятся существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградация земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию.

Субъективная сторона преступления характеризуется умышленной виной.

Субъект преступления специальный — лицо, ответственное за соблюдение правил охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 247 УК РФ производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере до 200 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет. Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются штрафом в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до пяти лет. Если совершение указанных деяний повлекло по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, такие деяния наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

Объект преступления — отношения экологической безопасности.

Объективная сторона преступления характеризуется производством запрещенных видов опасных отходов, а также

транспортировкой, захоронением, использованием или иным обращением радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил.

К нарушениям этих правил могут быть отнесены, в частности, хранение или захоронение радиоактивных материалов или отходов вне специально предназначенных мест, транспортировка радиоактивных, бактериологических или химических веществ в неисправных контейнерах.

Нарушение указанных правил влечет уголовную ответственность, если это создавало угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

Преступление окончено с момента создания реальной угрозы причинения существенного вреда здоровью людей или окружающей природной среде.

Субъективная сторона преступления предполагает умышленную форму вины. Субъектом преступления может быть лицо, на которое возложена обязанность по соблюдению правил обращения с экологически опасными веществами и отходами.

Согласно ст. 253 УК РФ незаконное возведение искусственных островов, установок или сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных искусственных островов, установок или сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства наказываются штрафом в размере от 100 000 до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Исследование, поиск, разведка, разработка природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федера-

ции, проводимые без соответствующего разрешения, наказываются штрафом в размере от 100 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо исправительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Объект преступления — общественные отношения по поводу охраны живых ресурсов континентального шельфа и вод исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Объективную сторону преступлений образуют: незаконное возведение сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации; незаконное создание вокруг них (сооружений) или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности; нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства.

Возведение сооружений на континентальном шельфе (например, нефтяных скважин, буровых установок), а также создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности признается незаконным, если совершено без разрешения специально уполномоченных на то федеральных органов по геологии и использованию недр, по рыболовству, по науке и технической политике.

Нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных на континентальном шельфе сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства может выражаться, например, в эксплуатации буровых скважин без создания очистных сооружений и средств для приема нефтесодержащих вод и других вредных веществ, необеспечении охраны сооружений.

Субъективная сторона преступления предполагает умышленную вину.

Субъектом преступления может быть достигшее 16-летнего возраста лицо, гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства.

В соответствии со ст. 255 УК РФ нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горно-добывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, наказываются штрафом в размере до 200 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Объект преступления — общественные отношения по поводу обеспечения рационального использования недр.

Объективная сторона преступления выражается: в нарушении правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горно-добывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; в самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых.

Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горно-добывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, может выражаться в несоблюдении правил охраны месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения при строительстве горно-добывающих предприятий; несоблюдении установленного порядка консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых имеет место в случаях, когда она осуществлена без разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориальных подразделений и органов государственного горного надзора.

Обязательным признаком объективной стороны преступления являются общественно опасные последствия в виде причинения значительного ущерба. Признание ущерба значительным зависит от конкретных обстоятельств дела и определяется исходя из величины утраты балансовых запасов полезных ископаемых при самовольной застройке площадей их залегания; степени порчи полезных ископаемых при строительстве горно-добывающих предприятий.

Субъективная сторона преступления характеризуется умышленной виной. Субъект преступления — лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Факты привлечения к уголовной ответственности по вышеуказанным статьям в Российской Федерации немногочисленны. Особенности применения этих статей судами предусмотрены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения».

12.4. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в сфере недропользования

Гражданско-правовая ответственность предполагает лишения имущественного характера. Основными формами выражения гражданской ответственности являются возмещение убытков, уплата неустойки, возмещение вреда в натуре и др.

Для взыскания убытков необходимо установить наличие вреда, противоправность поведения лица, причинно-следственную связь между совершенным деянием и наступившими последствиями, а также вину правонарушителя.

Согласно ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Особенности гражданско-правовой ответственности в сфере недропользования наглядно демонстрирует Закон Российской Федерации «О недрах». Так, в соответствии со ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» вред, причиненный пользователю недр в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных средств предприятий, учреждений, организаций, граждан, средств соответствующих бюджетов. Вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых, а также иных действиях, которые привели к порче месторождения или созданию условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных средств пользователя недр. Подлежит возмещению также вред, причиненный государству в случае, если участок недр не передан в пользование.

Размер вреда определяется федеральным органом управления государственным фондом недр. Возмещение вреда, причиненного государству, производится путем взносов в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Денежная форма возмещения вреда по соглашению заинтересованных сторон может быть заменена проведением работ по восстановлению нарушен-

ных естественных свойств недр. Упущенную выгоду в данной ситуации следует определять как недополученные доходы, которые государство могло бы получить с участка недр при его дальнейшей эксплуатации, если бы имущественные права не были нарушены. Помимо возмещения реального ущерба и упущенной выгоды, суд может обязать пользователя участка недр возместить вред в натуре. Возмещение вреда в натуре предполагает обязанность по проведению работ, связанных с восстановлением естественных свойств недр.

Например, решением Киселевского городского суда от 30 мая 2007 г. удовлетворен иск прокурора Новокузнецкой природоохранной прокуратуры в интересах неопределенного круга лиц к ЗАО «Салек» о возложении обязанности разработать и утвердить проект рекультивации нарушенных земель¹.

Судом было установлено, что ЗАО «Салек» выдана лицензия серии КЕМ № 00797 ТЭ с целевым назначением и видами работ — добыча угля подземным способом с геологическим изучением на Северо-Талдинском месторождении в Прокопьевском районе Кемеровской области. Согласно п. 4.10 Дополнения № 1 к лицензии КЕМ 00797 ТЭ владелец лицензии обязан рекультивировать земельные участки, нарушенные в процессе добычных работ и других технологически связанных с ними работ, в соответствии с проектами ликвидации и утвержденными планами природоохранных мероприятий. Пункт 4.13 предусматривает, что владелец лицензии обязан в сроки, предусмотренные природоохранными мероприятиями и планами, согласованными с контролирующими организациями, выполнять работы, позволяющие сократить влияние добычных работ на окружающую природную среду (рекультивация нарушенных земель) с приведением ее в состояние, пригодное для дальнейшего использования.

Фактические объемы по добыче каменного угля на участке открытых работ ЗАО «Салек» составили менее проектных,

¹ <http://oblsud.kmr.sudrf.ru>.

горно-техническая рекультивация планируется с пятого года эксплуатации разреза, а биологическая — с шестого года. Таким образом, в судебном заседании установлено, что ЗАО «Салек» имеет отступления от утвержденного проекта «Технико-экономическое обоснование строительства участка открытых работ (корректировка)». Корректировка указанного проекта или изменения в него в установленном порядке не внесены. Ответчик осуществляет работы по добыче каменного угля открытым способом с отступлением от проекта, без положительного заключения государственной экспертизы.

При изложенных обстоятельствах суд решил обязать ЗАО «Салек» в срок до 1 декабря 2007 г. разработать и утвердить в установленном законом порядке проект рекультивации нарушенных земель в результате ведения работ по добыче каменного угля открытым способом на Северо-Талдинском каменноугольном месторождении Прокопьевского района Кемеровской области согласно лицензии на пользование недрами.

Самовольное пользование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования недрами. В отношении самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых данное правило, но более развернутое, содержится также в ч. 3 ст. 25 Закона Российской Федерации «О недрах». Согласно указанной норме такая застройка прекращается без возмещения произведенных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов. Такое регулирование вполне согласуется с нормами ст. 222 ГК РФ о самовольной застройке. При этом в отличие от норм ГК РФ Закон Российской Федерации «О недрах» не предусматривает возможность признания права собственности на самовольную застройку. При этом самовольная застройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет.

Согласно ст. 49 Закона Российской Федерации «О недрах» сделки, связанные с использованием недрами, заключенные с нарушением настоящего Закона, являются недействительными.

В частности, в п. 1 ст. 166 ГК РФ предусмотрено, что сделка недействительна по основаниям в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка). Заключение сделок, связанных с использованием недрами, с нарушением Закона Российской Федерации «О недрах» следует применять с учетом норм ст. 168 ГК РФ, согласно которой сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения. Таким образом, если законодательством Российской Федерации о недрах не установлено, что сделка, не соответствующая требованиям данного акта, оспорима, и не предусмотрено, что такая сделка влечет какие-либо иные последствия, то такая сделка является ничтожной (т. е. недействительной независимо от признания ее недействительной судом).

Недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения. При недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре возместить его стоимость в деньгах, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом (п. 2 ст. 167 ГК РФ).

Так, АК «Арч Лимитед» обратилась в суд с иском к Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа о признании недействительной сделки по приобретению АК «Арч Лимитед» права пользования недрами Аркатойского лицензионного участка, заключенной между АК «Арч Лимитед», с одной стороны, и Минприроды России и Администрацией Ямало-Ненецкого АО, с другой стороны, и обязанности Администрации ЯНАО вернуть АК «Арч Лимитед» полученные по сделке 41 902 500 рублей¹.

¹ Дело № Ф04-1916/2005 (26916-А81-13) // СПС «Консультант Плюс».

В обоснование заявленных требований истец ссылался на то, что при заключении сделки АК «Арч Лимитед» действовала под влиянием заблуждения относительно ее предмета, а именно — перспективности Аркатойского лицензионного участка, поскольку данный участок недр не может быть использован для добычи нефти так, как это предполагалось при заключении сделки. В качестве правового обоснования истец сослался на ст. 178 и 167 ГК РФ. Для участия в деле в качестве третьих лиц были привлечены ООО «Аркатойнефть» и Минприроды России.

Решением от 15 ноября 2004 г. в удовлетворении иска отказано. Но постановлением кассационной инстанции от 12 мая 2005 г. решение отменено и дело направлено на новое рассмотрение.

Решением от 15 февраля 2006 г. суд признал недействительной сделку по приобретению АК «Арч Лимитед» права пользования недрами Аркатойского лицензионного участка и применил последствия недействительности сделки. Суд пришел к выводу, что решение административного органа, принятое по результатам аукциона, по существу является сделкой, направленной на установление и изменение гражданских прав и обязанностей как собственника недр, так и претендента на получение права пользования недрами. В результате совершенной сделки истец приобрел право пользования недрами Аркатойского лицензионного участка.

Однако впоследствии выяснилось, что в результате совершения сделки истец приобрел предмет сделки, качественные характеристики которого значительно снижают возможности его использования по сравнению с тем, как это предполагалось при совершении сделки. Указанное обстоятельство подтверждено экспертным заключением РГУ нефти и газа имени И. М. Губкина и свидетельствует о том, что сделка по приобретению права пользования истцом недрами Аркатойского лицензионного участка совершена последним под влиянием заблуждения. В силу п. 1 ст. 178 ГК РФ сделка, заключенная истцом с Минприроды России и Администра-

цией Ямало-Ненецкого АО, признана недействительной. Перечисленные истцом департаменту природно-ресурсного регулирования и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого АО денежные средства (бонус подписания) в сумме 41 902 500 рублей взысканы в порядке ст. 167 ГК РФ с Администрации Ямало-Ненецкого АО.

Далее, в ст. 181 ГК РФ регламентированы сроки исковой давности по недействительным сделкам. Так, срок исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки составляет три года. Течение срока исковой давности по указанному требованию начинается со дня исполнения этой сделки (п. 1 ст. 181 ГК РФ); срок исковой давности по требованию о признании оспори-мой сделки недействительной и о применении последствий ее недействительности составляет один год. Течение срока исковой давности по указанному требованию начинается со дня прекращения насилия или угрозы, под влиянием которых была совершена сделка (п. 1 ст. 179 ГК РФ), либо со дня, когда истец узнал или должен был узнать об иных обстоятельствах, являющихся основанием для признания сделки недействительной (п. 2 ст. 179 ГК РФ).

12.5. Дисциплинарная ответственность за правонарушения в сфере недропользования

Особенность дисциплинарной ответственности заключается в ее применении к лицам, состоящим в трудовых отношениях.

Основанием наступления дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) является неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Дисциплинарный проступок совершается в форме действия и бездействия. Бездействие выражается в неисполнении работником своих трудовых обя-

занностей. Субъективную сторону дисциплинарного проступка образует вина в форме умысла или неосторожности. Вопрос о применении к работнику мер дисциплинарного взыскания решается работодателем. Работник — физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем, а работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником (ст. 20 ТК РФ).

За совершение дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине отдельных категорий работников могут быть предусмотрены другие дисциплинарные взыскания. Так, согласно ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2007 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» наряду с применением таких мер дисциплинарной ответственности, как замечание, выговор, увольнение, к государственным служащим также применяется предупреждение о неполном служебном соответствии и освобождении от занимаемой должности.

Например, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Приволжском федеральном округе были выявлены нарушения в работе Агентства по недропользованию по Приволжскому федеральному округу и окружного управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (2005 г.)¹. Указывается на многочисленные факты нарушений законодательства о пользовании недрами, о лицензировании, об административных правонарушениях. В частности, выявлены факты выдачи 20 лицензий на недропользование органам местного самоуправления, не являющимся субъектами предпринимательской деятельности и незаконно совмещающим свои функции с функциями хозяйствующих субъектов; факты выдачи лицензий на пользование недрами без проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых,

¹ <http://www.nta-nn.ru>.

в отсутствие достоверных данных о недропользователе, о его финансовых возможностях и без надлежаще оформленных соискателями лицензий документов на право пользования земельными участками и другие нарушения.

Кроме того, Агентство фактически устранилось от реализации возложенных на него законом функций по ведению государственного кадастра месторождений полезных ископаемых и государственного баланса их запасов. Были выявлены недостатки в осуществлении контрольных полномочий в сфере природопользования и при установлении фактов безлицензионного пользования недрами или с нарушением условий лицензий. В частности, не был обеспечен необходимый контроль за исполнением предписаний по устранению нарушений при проведении работ технического характера (геологического изучения и использования недр, соблюдения условий лицензий, повышения качества и эффективности геологических работ).

В результате проведенной проверки заместителем Генерального прокурора Российской Федерации был поставлен вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности ряда должностных лиц указанных организаций.

Следует отметить, что не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

К дисциплинарной ответственности могут привлекаться работники организаций за невыполнение трудовых обязанностей, которые связаны с соблюдением требований законодательства о недрах. Дисциплинарная ответственность может быть наложена также на руководителей организаций в случае дачи ими противоправного распоряжения подчиненным, выполнение которого повлекло нарушения норм законодательства о недрах.

Порядок применения дисциплинарных взысканий урегулирован в ст. 193 ТК РФ. Так, до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен потребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать

объяснение составляется соответствующий акт. При этом отказ не препятствует применению дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого для учета мнения представительного органа работников. Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня его совершения. Время производства по уголовному делу не включается в указанные сроки. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа подписать приказ составляется соответствующий акт.

Допускается обжалование работником взыскания в государственных инспекциях труда или органах по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

В соответствии со ст. 194 ТК РФ если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому взысканию, то он считается не имеющим взыскания. Работодатель имеет право до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

Контрольные вопросы

1. Понятие юридической ответственности. Виды юридической ответственности.
2. Понятие и основание административной ответственности.

3. Виды административных правонарушений в сфере недропользования.
4. Какие органы государственной власти вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере недропользования?
5. Понятие уголовной ответственности.
6. Состав преступления.
7. Виды преступлений в сфере недропользования.
8. Особенности гражданско-правовой ответственности в сфере недропользования.
9. Дисциплинарная ответственность в сфере недропользования.

Контрольные тестовые задания

1. Какие виды ответственности применяются за нарушение законодательства о недрах?

- а) уголовная;
- б) гражданско-правовая;
- в) административная;
- г) применяются все виды ответственности.

2. Какие виды наказаний не предусмотрены за административные правонарушения в сфере недропользования?

- а) лишение лицензии на право пользования недрами;
- б) административный арест;
- в) исправительные работы;
- г) штраф.

3. К какому виду ответственности привлекается недропользователь, виновный в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых?

- а) административной и гражданской одновременно;
- б) административной;
- в) гражданской;
- г) уголовной.

4. Какой нормативный правовой акт устанавливает основания дисциплинарной ответственности?

- а) Закон Российской Федерации «О недрах»;
- б) Трудовой кодекс Российской Федерации;
- в) Гражданский кодекс Российской Федерации;
- г) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Рекомендуемая литература

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. 677 с.
2. *Богданова М. С.* О понимании юридической ответственности в современных условиях // Следователь. 1997. №4. С. 55–56.
3. Гражданское право: Учебник. В 3-х т. Т. 1 / Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев и др.; отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. Изд. 6-е, перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд.-во Проспект, 2006. 776 с.
4. *Духно Н. А., Ивакин В. И.* Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 12–17.
5. *Колосовский А. В.* Дисциплинарная ответственность: позитивный и ретроспективный аспект // Трудовое право. 2007. № 8. С. 86–91.
6. *Красавчиков О. А.* Категории науки гражданского права. Избранные труды. Т. 2. М.: Статут, 2005. 494 с.
7. *Родионова Е. В.* Юридическая ответственность как разновидность социальной ответственности: современные проблемы: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Науч. руков. А. В. Корнев. М.: Академия управления МВД России, 2007. 19 с.
8. *Романов В. И.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 74–83.
9. Советское гражданское право: Курс лекций / Отв. ред. О. С. Иоффе. Ленинград, 1961. 532 с.
10. *Хохлов В. А.* О гражданско-правовой ответственности // Известия вузов. Правоведение. 1997. № 1. С. 96–103.

Нормативные правовые акты

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 декабря 2008 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 5 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 22 декабря 2008 г.).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.
7. Постановление Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении Правил охраны недр» (зарегистрировано в Минюсте России 18 июня 2003 г.) // Российская газета. 2003. № 118.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1214-р (ред. от 4 декабря 2001 г.) «О возмещении убытков, причиненных в результате самовольного пользования недрами» // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4535.
9. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // СПС «Консультант Плюс».

Глава 13

РАЗРЕШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СПОРОВ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

13.1. Разрешение споров — функция правосудия, форма защиты прав

Всякого рода споры (а любой спор можно трактовать как противопоставление позиций спорящих сторон) — это, по сути дела, нарушение (реальное или мнимое) прав или интересов участника (или всех участников) данного спора.

Как всякое специальное дело, т. е. дело, для свершения которого требуются специальные знания (навыки и пр.), защита нарушенных или оспариваемых прав (равно законных интересов в сфере недропользования) в процессе разрешения спора требует определенных познаний. Современный организационно-правовой механизм охраны и защиты прав в случае их нарушения или оспаривания в своей совокупности достаточно сложен, состоит из множества не всегда безусловно подогнанных звеньев, к тому же постоянно развивается (т. е. правовые нормы, лежащие в его основе, часто меняются). С уверенностью можно сказать: этот механизм — продукт исторического развития в конкретном обществе, и его в принципе невозможно заимствовать из общества другого, пусть самого «продвинутого» в этой сфере государства. Он для каждого общества, для каждого государства самобытен, он — плод данного общества и в силу этого обстоятельства развиваться может только в естественном, органическом для данного общества режиме.

В целом же можно сказать, что названный механизм, действующий в настоящее время в нашей стране, хотя и не безупречен, тем не менее хорошо развит и достаточно эффективен. Поэтому нуждающемуся в защите своих прав или оспариваемых интересов для его задействования необходимо знать, как он устроен и каким способом его задействовать в конкретном деле, для начала — в самых общих чертах, осознавая, что углубленная специализация в данном вопросе требует высокого профессионализма.

Итак, что из себя представляет наш, российский, действующий в настоящее время организационно-правовой механизм охраны и защиты прав и законных интересов? (Заметим, что общие принципиальные черты легко отыскать и в обоих смежных векторах — и в современном соответствующем механизме зарубежных государств, и в нашем историческом прошлом.) Без сомнения, ядром этого механизма является организационно-правовой механизм правосудия, вершащегося судебной властью.

Провозглашение нашей страны в ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации правовым государством означает, что в основе его лежат такие конституционно значимые принципы, как: верховенство закона; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (в ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации сказано: государственную власть в стране осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации); равенство граждан перед законом; правовая защищенность граждан, включая ответственность государства перед своими гражданами. В полной мере к сегодняшнему дню эти принципы в нашей стране не реализованы, поэтому следует говорить о формировании России как правового государства, т. е. о цели движения к нему, а не о наступившем факте. И путь к этой цели с точки зрения скорости движения, скоординированности действий, эффективности, результативности и других аспектов во многом определяется именно судебной властью.

В свою очередь, сама сущность осуществления правосудия состоит в рассмотрении отнесенных к компетенции судов правовых конфликтов, уголовных дел, дел об административных правонарушениях и пр. Эти дела судами рассматриваются и разрешаются не в произвольном порядке, а по специальным, установленным процессуальным законодательством судебным процедурам. И рассмотрение, и разрешение этих конфликтов (дел) осуществляют не самозванцы, не произвольно кем-то назначенные люди, а судьи — специально, в соответствии со ст. 119 Конституции Российской Федерации и федеральным законодательством отобранные специалисты, полностью отвечающие установленным Конституцией Российской Федерации и соответствующими законоположениями требованиям (возраст, стаж работы по юридической профессии, наличие гражданства, образование, морально-нравственные характеристики и пр.).

Таким образом, можно сказать, что организационно-правовой механизм правосудия — и современного российского, и, по большому счету, всякого иного — состоит из трех сегментов: судоустройственного, судопроизводственного и сегмента статуса лиц, непосредственно осуществляющих правосудие.

Современной законодательной основой российского судоустройственного сегмента служат ст. 125–127 Конституции Российской Федерации, Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судоустройстве РСФСР» (с изменениями на 20 августа 2004 г.), федеральные конституционные законы: «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г., «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г., «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г., «О военных судах в Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. и Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г., а также соответствующие законы субъектов Российской Федерации о мировых судьях в этих субъектах. И этот перечень не закрыт: в частности, в 16 субъектах Российской Федерации на основе своих «именных» законов созданы

и действуют конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Кроме того, все вышеназванные законы к настоящему времени неоднократно изменялись и дополнялись, и этот процесс будет продолжаться.

Современная судебная система в России состоит из двух автономных подсистем — подсистемы судов общей юрисдикции (это мировые судьи, районные суды, суды субъектов Российской Федерации — автономной области, автономных округов, областные и краевые суды, верховные суды республик, а также Верховный Суд Российской Федерации; в данную подсистему входит и автономная подсистема военных судов, состоящая, в свою очередь, из гарнизонных и окружных военных судов и судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации) и арбитражно-судебной подсистемы (ныне она четырехзвенная: арбитражные суды субъектов Российской Федерации, 20 арбитражных апелляционных судов, 10 кассационных арбитражных судов округов и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее — ВАС РФ), а также конституционно-уставной ветви судебной власти (Конституционный Суд Российской Федерации и уже названные 16 конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, по вертикали ни организационно, ни процессуально между собой не связанных и систему не составляющих).

Таким образом, судоустройственный сегмент организационно-правового механизма российского правосудия представляет собой структурированную систему различных судебных органов. При этом важно учесть, что в нее не входят ни в какой части правоохранительные органы и, наоборот, ни в коей мере никакой суд не является правоохранительным органом (хотя еще сравнительно недавно даже в учебной литературе их отождествляли).

Сегодня судебная система России представляет собой сложнопостроенное образование, которое можно рассматривать в двух вариантах. Первый — это вообще все суды, т. е. квази- и псевдосудебные органы, государственные,

негосударственные (третейские, общественные) и межгосударственные, которые действуют в настоящее время в России и (или) на ее территории (все-таки это различные понятия). Второй — исключительно основанный на Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», и здесь есть место только и исключительно государственным судам.

Судопроизводственный сегмент названного механизма — это урегулированный законодательством порядок деятельности судов по осуществлению правосудия. Сама судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства — это провозглашено в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации. Наиболее важные, принципиальные положения о судопроизводстве также закреплены в Конституции Российской Федерации — об открытом разбирательстве дел во всех судах (оговорено, что слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом), о том, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон и др. (ст. 123 и др. Конституции Российской Федерации).

Современной законодательной основой этого сегмента служат прежде всего федеральные кодифицированные процессуальные законодательные акты — процессуальные кодексы: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК РФ) от 22 ноября 2001 г., Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — ГПК РФ) от 14 ноября 2002 г., Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — АПК РФ) от 24 июля 2002 г. Все они неоднократно изменялись и дополнялись.

Нетрудно заметить, что здесь нет Кодекса об административном судопроизводстве, названном в упомянутой ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации. Этот вид судопроизводства осуществляется различными судами (по установленной законом подведомственности) по процедурам, закрепленным в ГПК РФ (в специальной главе), в АПК РФ (арбитражные

суды разрешают экономические споры, вытекающие и из гражданских, и из административных, и из иных правоотношений), в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и в ряде иных законодательных актов (например, в законах о банкротстве). В ст. 118 Конституции Российской Федерации не упоминается арбитражное судопроизводство, однако арбитражно-процессуальное законодательство названо в п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Как бы то ни было, процессуальные кодексы Российской Федерации при определенных их недостатках сегодня являются надежной, системно организованной законодательной основой осуществления судебных процедур по защите прав и законных интересов, причем гарантированно, инстанционно предусматривающих возможность пересмотра ошибочных судебных решений. Однако судопроизводственный сегмент организационно-правового механизма российского правосудия не ограничивается исключительно процессуальными кодексами и нормами (институтами) некоторых иных законодательных актов. В практической деятельности судов важную роль играет и судебная практика, особенно если она устойчива по конкретным категориям дел, обобщена и закреплена в соответствующих постановлениях Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Соответственно, данный сегмент также можно рассматривать с двух сторон: во-первых, как процессуальную деятельность только государственных судов, а во-вторых, — и иных судебных органов, обозначенных выше в судостроительном сегменте, с добавлением процедур по урегулированию экономических споров, в том числе в сфере недропользования, во вне- и досудебных формах (об этом — ниже).

И наконец, сегмент статуса лиц, непосредственно осуществляющих правосудие. Речь идет о судьях и судебных заседателях — народных (сегодня этого института у нас нет), присяжных и арбитражных (их в России сегодня около тысячи, и участвуют они в течение года примерно в тысяче

арбитражных судебных дел). В таком случае имеются в виду судьи только государственных судов, а не судьи судов третейских, спортивные судьи, судьи судов офицерской чести, судьи товарищеских судов и т. д. В принципе, не потому, что все они, будучи негосударственными судьями, являются судьями как бы ненастоящими. Нет, они судьи своей социально-экономической ниши, судьи своего правового пространства, и для нашего общества их деятельность нужна, она благородна и созидательна. Но не о них говорится в Конституции Российской Федерации, не они в силу конституционных установлений осуществляют в России судебную власть и не они являются судьями государственными. Соответственно, этот сегмент можно рассматривать двояко: в первом случае — судьи государственных судов, во втором — других. Государственных судей в России сейчас около 40 тысяч, из них около 7 тысяч — мировых; меньше 100 принадлежат конституционно-уставной ветви судебной власти, около 4 тысяч — это судьи системы арбитражных судов, остальные — судьи судов общей юрисдикции.

В силу ст. 119 Конституции Российской Федерации судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. И далее указано, что федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации, и таких требований установлено много.

Таков — вкратце — трехсегментный состав организационно-правового механизма российского правосудия, если его рассматривать в узком и в широком смыслах. Последнее имеет полное право на существование. Широкое понимание смысла правосудия — когда его осуществляют не только государственные суды и легальные квазисудебные органы (лишь бы они не выходили за пределы своих полномочий) и когда оно осуществляется ими по своим процедурам своими назначенными для этого людьми, но также самими спорящими сторонами во вне- и досудебных формах.

13.2. Экономические споры в сфере недропользования и их развитие. До- и внесудебное их разрешение

Спектр споров — прежде всего экономических — в сфере охраны и использования недр широк и динамичен. Применительно к нефтегазовому сектору экономики в юридической литературе¹ к правовым средствам развития предпринимательства обоснованно относят: специальное законодательство; специфические хозяйствующие субъекты; государственное регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа; нефтяные и газовые контракты (соглашения о разделе продукции, снабженческо-бытовые и др.); выявлены и специфические особенности правоспособности и компетенции хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса². При этом отмечается, что в горном праве институт перехода права пользования недрами можно рассматривать как комплексный институт законодательства о недрах, в регулировании которого используются как частно-правовые, так и публично-правовые инструменты³. Если не принимать во внимание количественные характеристики, никем и никак не определенные, то эти признаки и позволяют выделить особенности экономических споров в нефтегазовом комплексе в частности и в сфере недропользования — в более широких аспектах.

Сводные же обобщения и анализ правовой природы экономических споров в сфере недропользования позволяют

¹ Каланда Л. В., Салиева Р. Н. Правовое обеспечение деятельности хозяйствующих субъектов в нефтегазовом секторе экономики. М.: Статут, 2001. С. 12.

² Фролова Н. В. Правовые аспекты организации нефтегазового комплекса: история и современность. Новосибирск: Наука, 2005. С. 103–160.

³ Мельгунов В. Д. Реализация административно-правового, гражданско-правового и отраслевого регулирования при переходе права пользования недрами // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. Административные правоотношения: вопросы теории и практики. М., 2009. С. 123.

перечислить наиболее среди них распространенные. Это экономические споры, в основе которых лежат требования, связанные с (вытекающие из):

- системой платежей при пользовании недрами;
- переходом права пользования участками недр и переоформлением лицензий на пользование участками недр;
- лицензированием на пользование недр;
- конкурсами и аукционами на право пользования участками недр;
- основаниями возникновения права пользования участками недр;
- нерегулярностью платежей за пользование недрами;
- требованиями по рациональному использованию и охране недр;
- отказом в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона;
- разовыми платежами за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- нарушением правил разработки месторождений полезных ископаемых и пользования недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- использованием недрами без разрешения (лицензий) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией);
- нарушением основных требований по рациональному использованию и охране недр;
- самовольной переуступкой права пользования недрами и др.

Как видно, экономические споры в сфере недропользования имеют вид как частноправовых, прежде всего имущественных, так и публично-правовых, прежде всего вытекающих из административно-правовых отношений.

Как развивается обычный, без «крайностей» экономический спор и, соответственно, как он разрешается? Если этот

спор не просто экономический, а для упрощения имущественного типа? В линейном развороте это происходит поэтапно, в следующей последовательности.

Этап I. Возникновение предпосылок для экономического спора имущественного типа. В подавляющем большинстве случаев нарушение прав и (или) законных интересов одной из сторон (потерпевшей в данной категории спора, обычно она — истец по делу) возникает в случае нарушения второй стороной договорного обязательства (посредством неисполнения совсем или ненадлежащего исполнения отдельных условий договора) или посредством причинения вреда — в деликтных обязательствах. Все это можно охарактеризовать как совершение экономического правонарушения. В юридической науке понятие (категория) экономического правонарушения (крайняя степень общественной опасности которого — преступление), к сожалению, разработано слабо. Оно, как и более широкое понятие — правонарушение, в полном виде содержит четыре известных признака: противоправное действие (бездействие) со стороны нарушителя; отрицательный — у потерпевшей стороны — результат; вина нарушителя; причинная связь между действием (бездействием) нарушителя и отрицательным результатом у потерпевшего. Это так называемый полный состав правонарушения. Известен науке и особенно арбитражной практике и так называемый усеченный состав правонарушения, когда наличествует лишь сам факт нарушения договорного обязательства, но без вины нарушителя, без отрицательных результатов у потерпевшего (практикующий в сфере промышленной либо транспортной деятельности опытный юрист может даже привести примеры, когда ненадлежащее выполнение обязательства контрагентом по договору, т. е. совершение им правонарушения, его организации как потерпевшей приносило не убытки, а прибыль, и здесь взыскание штрафных санкций с нарушителя приносит двойную прибыль) и, естественно, без причинной связи между нарушением обязательства нарушителем и отрицательным результатом (его ведь нет в данном случае в природе) у потер-

певшего. Как бы то ни было, экономическое правонарушение есть начало, первый этап спора, который впоследствии может (но не обязательно) привести к предъявлению иска, который будет принят к рассмотрению и разрешен судом.

Этап II. Потерпевшая сторона собирает документы, фиксирующие факт совершения второй стороной экономического правонарушения и другие его параметры (в частности, размеры своего ущерба и пр.). В зависимости от вида, группы, категории и т. п. экономического правонарушения потерпевшей стороной создаются (формируются) различные доказательственные документы, разные их пакеты. Если правонарушение выражается в том, что хозяйствующий субъект — нарушитель недопоставил хозяйствующему субъекту — потерпевшему определенное договором количество продукции (например, углеводородного сырья), то потерпевшему (будущему истцу по делу) достаточно составить расчет недопоставки и штрафных санкций за недопоставку. Если же речь идет о взыскании ущерба, возникшего при автоаварии — столкновении двух автомашин, то потерпевшему — собственнику пострадавшей автомашины нужны будут и акт дорожно-транспортного происшествия ГАИ (ГИБДД), и постановление следственных органов по делу об аварии, а в идеале — приговор рай(гор)суда, обладающий в данном случае для арбитражного суда преюдициальной силой. Ну, а если речь идет о недостатке отправленной и полученной на основе договора продукции, то потерпевший хозяйствующий субъект — получатель этой продукции с недостаточей должен будет составить и сформировать большой пакет документов в соответствии с Инструкцией № П-6 о приемке товаров и продукции по количеству, утвержденной Госарбитражем СССР более 40 лет назад, в июне 1965 г., но действующей и поныне, правда, уже не в качестве нормативного акта, а в качестве обычая делового оборота; законодательной же базой обычая делового оборота ныне служит, как известно, ст. 5 Гражданского кодекса Российской Федерации. В общем, для каждой категории (группы) дел необходим свой пакет

документов — доказательств, да еще каждый документ составляется (оформляется) в зависимости от особенностей конкретного экономического правонарушения. Важно: на этапе II создается доказательственная база, могущая обеспечить хозяйствующему субъекту — потерпевшему успех в споре на следующих этапах. Неправильное, непрофессиональное формирование доказательственной базы, наоборот, влечет поражение в экономическом споре.

Этап III. На этом этапе экономический спор имущественного типа может развиваться в четырех вариантах, при этом он может здесь же и завершиться, а может перейти в этап IV.

Вариант А, условно именуемый как оперативный способ урегулирования спора, состоит из весьма большого, несистематизированного числа подвариантов, например, осуществляемых: путем частичного или полного отказа от оплаты счета; путем безакцептного списания средств в качестве способа компенсации ущерба; в форме взыскания сумм в бесспорном порядке (п. 2 ст. 854 ГК РФ предусмотрено, что без распоряжения клиента списание денежных средств, находящихся на счете, допускается в случаях, установленных законом или предусмотренных договором между банком и клиентом, или по решению суда) и т. д. Применение такого способа (любого из подвариантов) — это, по существу, закрепленный ст. 12 ГК РФ способ защиты гражданских прав, именуемый самозащитой. Его использование может быть основано как на законе, ином нормативном акте, так и предусмотрено договором между сторонами спора.

Важно учесть, что неиспользование (если это обязанность, а не право) этого способа защиты влечет за собой невозможность обращения в суд на этапе IV: в соответствии с п. 1.4 ст. 128 и п. 4 ст. 129 АПК РФ суд оставляет иск без движения и возвращает его истцу, если не представлены предусмотренные п. 7 ст. 126 АПК РФ доказательства соблюдения истцом досудебного порядка урегулирования спора, предусмотренные федеральным законом или договором. Однако если обязательного для сторон нормативного акта в конкретном споре нет, а в

договоре указано «может», а не «должен», то у истца есть альтернатива: он может воспользоваться оперативным способом защиты своего права, а может сразу обратиться в арбитражный суд, который не вправе возратить иск без рассмотрения по мотиву неприменения оперативной формы защиты права. В тех же случаях, когда воспользоваться возможностью оперативного способа не удалось, например, из-за отсутствия денежных средств на счете плательщика, обычно приходится обращаться в арбитражный суд. К оперативному способу урегулирования экономического спора можно отнести и принимаемые спорящими сторонами непосредственно, и тогда их можно назвать самозащитой, либо с помощью посредника меры по примирению. Примирительные процедуры теперь закреплены в АПК РФ, хотя в явно недостаточном объеме.

Вариант Б, именуемый способом защиты прав путем обращения в нотариат, основан на действующем федеральном законодательстве о нотариате. Путем обращения в нотариат взыскиваются:

- прежде всего задолженность по основаниям, вытекающим из расчетных и кредитных отношений (в частности, по требованиям предприятий по расчетам их с покупателем, производимым через банк, о взыскании стоимости использованного, но неоплаченного груза, сданного на ответственное хранение, и штрафа в размере восьми процентов стоимости использованного груза);
- задолженность по предъявленным к платежу чекам, неоплата которых удостоверена нотариусом, плательщиком или расчетным учреждением путем соответствующих подписей на чеках;
- задолженность по нотариально удостоверенным договорам о залоге, срок исполнения обязательств по которым истек;
- штрафы за несвоевременный возврат мешочной тары;
- задолженность, вытекающая из перевозок грузов и сумм, причитающихся по диспаше, не оспоренной в течение установленного срока;

- задолженность по нотариально установленным сделкам, связанным с получением денег или осуществлением возврата или передачи имущества.

Важным для недропользователей является вопрос о допустимости бесспорного, без согласия плательщика взыскания недоимок по налогам, пеней в случае задержки уплаты налога, а также соответствующих штрафов с физических лиц, предпринимателей и юридических лиц во внесудебном порядке. Здесь весьма значима позиция Конституционного Суда Российской Федерации, хотя и сформированная до принятия Налогового кодекса Российской Федерации. В Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части 1 статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что наделение налогового органа полномочием действовать властно-обязывающим образом при бесспорном взыскании налоговых платежей правомерно в той степени, в какой такие действия, во-первых, остаются в рамках именно налоговых имущественных отношений, а не приобретают характер гражданско-правовых, административно-правовых или уголовно-правовых санкций и, во-вторых, не отменяют и не умаляют права и свободы человека и гражданина. В связи с этим исполнение налогового обязательства, равно как и соответствующих требований налогового органа об уплате налога, в случае несогласия с ними налогоплательщика не может быть временно прекращено или приостановлено, если это не предусмотрено законом.

Вместе с тем юридическое лицо, говорится далее в этом Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в отличие от гражданина — физического лица имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам именно этим имуществом. Гражданин же (в случае, если он является индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица) использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в

качестве собственно личного имущества, необходимого для осуществления неотчуждаемых прав и свобод. Имущество гражданина в этом случае юридически не разграничено.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в данном Постановлении указал, что различный порядок взыскания налоговых платежей с физических и юридических лиц направлен не на то, чтобы поставить их в неравное положение в сфере налоговых отношений (обязанность платить налоги), а на то, чтобы не допустить административного вмешательства в права личности тогда, когда вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства. Взыскание налоговых платежей с физических лиц в бесспорном порядке явилось бы выходом за рамки собственно налоговых публично-правовых отношений и вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые, в которых стороны не находятся в состоянии власти-подчинения, и поэтому одна сторона по отношению к другой не может действовать властно-обязывающим образом. Сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания налоговых платежей обеспечивает права личности и государства в целом, отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в условиях прежнего правового регулирования пришел к выводу, что с конституционной точки зрения допустима дифференциация порядка взыскания недоимок по налогам: с физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей) — судебный порядок; в отношении организаций — бесспорный порядок.

Правда, указанная правовая позиция была сформирована применительно к налоговому законодательству, действовавшему до принятия Налогового кодекса Российской Федерации, и не может восприниматься как однозначно предопределяющая вывод о неконституционности бесспорного порядка взыскания недоимок и пеней по налогам с индивидуальных

предпринимателей в условиях изменившегося правового регулирования.

Распространение бесспорного порядка взыскания недоимок и пеней по ним на индивидуальных предпринимателей с 1 января 2006 г. имело место в условиях установления Налоговым кодексом Российской Федерации развернутой системы гарантий соблюдения их имущественных прав в ходе реализации процедуры принудительного исполнения налоговой обязанности. В частности, принудительные механизмы, предусмотренные в ст. 46, 47 и 48 указанного Кодекса, могут применяться только после того, как налоговым органом налогоплательщику будет направлено требование об уплате налога (ст. 69 Налогового кодекса Российской Федерации) с установлением в нем срока для добровольного погашения возникшей недоимки. В свою очередь, выявление недоимки осуществляется в рамках строго регламентированных Налоговым кодексом Российской Федерации процедур налогового контроля. Что же касается обращения взыскания на имущество налогоплательщика, то оно допускается только после исчерпания возможностей взыскания задолженности за счет денежных средств на счетах налогоплательщика в банке. При этом такое взыскание осуществляется в определенной последовательности: сначала взыскание обращается на имущество, не участвующее непосредственно в производстве продукции (товаров), в частности ценные бумаги, валютные ценности, производственные помещения, легковой автотранспорт, предметы дизайна служебных помещений; и только затем взыскание обращается на сырье и материалы, предназначенные для непосредственного участия в производстве, а также станки, оборудование, здания, сооружения и другие основные средства (п. 5 ст. 47 Налогового кодекса Российской Федерации).

Относительно же допустимости бесспорного взыскания штрафов по налоговому законодательству Конституционный Суд Российской Федерации в том же Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П указал на то, что по своему

существом штрафы выходят за рамки налогового обязательства как такового. Они носят не восстановительный, а карательный характер и являются наказанием за налоговое правонарушение, т. е. за предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно либо по неосторожности. При производстве по делу о налоговом правонарушении подлежат доказыванию как сам факт совершения такого правонарушения, так и степень вины налогоплательщика. При наличии налогового правонарушения орган налоговой полиции вправе принять решение о взыскании штрафа. Это решение по смыслу ст. 45 и 46 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации может быть в установленном порядке обжаловано в вышестоящем налоговом органе и (или) в суде. В случае такого обжалования взыскание штрафа не может производиться в бесспорном порядке, а должно быть приостановлено до вынесения судом решения по жалобе налогоплательщика. Таким образом, бесспорный порядок взыскания штрафов, предусмотренный оспариваемым положением, в случае несогласия налогоплательщика с решением налогового органа является превышением конституционно допустимого (ст. 55, ч. 3; ст. 57) ограничения права, закрепленного в ст. 35, ч. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

С 1 января 2007 г. Налоговый кодекс Российской Федерации в редакции Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ предусматривает преимущественно внесудебный порядок взыскания налоговых санкций с организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговый кодекс Российской Федерации не содержит прямой нормы, определяющей порядок взыскания налоговых санкций. Вместе с тем в соответствии с п. 1 ст. 104 этого Кодекса налоговый орган обращается в суд с иском о взыскании налоговой санкции после вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем,

или в иных случаях, когда внесудебный порядок взыскания налоговых санкций не допускается.

Вариант В, именуемый претензионным, был ранее широко распространен. Да и сегодня федеральных законов, которыми установлен обязательный претензионный порядок урегулирования споров, немало.

Претензионная стадия урегулирования экономических споров, очень важная для недропользователей, в качестве обязательной закреплена прежде всего в транспортном законодательстве. Базой ее является ст. 797 Гражданского кодекса Российской Федерации, где провозглашено: «До предъявления к перевозчику иска, вытекающего из перевозки груза, обязательно предъявление ему претензии в порядке, предусмотренном соответствующим транспортным уставом или кодексом. Иск к перевозчику может быть предъявлен грузоотправителем или грузополучателем в случае полного или частичного отказа перевозчика удовлетворить претензию либо неполучения от перевозчика ответа в тридцатидневный срок».

Это положение конкретизируется в транспортных уставах и кодексах.

Так, Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ в ст. 120 устанавливает, что до предъявления к перевозчику иска, связанного с осуществлением перевозок груза, к перевозчику обязательно предъявляется претензия. Более детально претензионный порядок урегулирования споров при грузоперевозках по железным дорогам определен в Правилах предъявления и рассмотрения претензий, связанных с перевозкой грузов на железнодорожном транспорте, утвержденных приказом министра путей сообщения Российской Федерации от 18 июня 2003 г. № 42. А особенности применения правовых норм, регулирующих претензионный порядок урегулирования споров при перевозках на железнодорожном транспорте, разъяснены в Постановлении Пленума ВАС РФ от 6 октября 2005 г. № 30 «О некоторых вопросах применения

Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

В соответствии со ст. 403 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ) от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ до предъявления перевозчику иска в связи с перевозкой груза в каботаже обязательным является предъявление ему претензии. Претензии предъявляются к перевозчику, который осуществлял перевозку груза, и, если перевозка груза не была осуществлена, к перевозчику, который в соответствии с договором морской перевозки груза был обязан осуществить ее. Претензии, вытекающие из перевозки груза в смешанном сообщении, предъявляются к перевозчику, доставившему груз в конечный пункт перевозки. Требования к претензии и условия ее предъявления установлены в ст. 405 КТМ РФ.

На внутреннем водном транспорте претензии к перевозчику или буксировщику предъявляются по месту их нахождения в течение сроков исковой давности в соответствии со ст. 161 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ. При этом сроки исковой давности исчисляются в отношении возмещения за:

- утрату груза, багажа или буксируемого объекта по истечении 30 дней со дня окончания срока доставки;
- недостачу или повреждение — со дня выдачи груза, багажа или буксируемого объекта;
- несоблюдение срока доставки груза, буксируемого объекта, возврата излишне уплаченной провозной платы — со дня выдачи груза или буксируемого объекта.

Воздушный кодекс Российской Федерации (далее — ВК РФ) от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ в п. 3 ст. 124 устанавливает, что до предъявления к перевозчику иска в случае нарушения договора воздушной перевозки груза или договора воздушной перевозки почты перевозчику предъявляется претензия. Согласно ст. 126 ВК РФ претензия к воздушному перевозчику при перевозках на внутренних линиях может быть предъявлена в течение шести месяцев. В зависимости

от содержания требования этот срок исчисляется следующим образом:

- о возмещении вреда в случае недостачи или повреждения (порчи) груза или почты, а также в случае просрочки их доставки — со дня, следующего за днем выдачи груза, а в отношении почты — с даты составления коммерческого акта;
- о возмещении вреда в случае утраты груза — через десять дней по истечении срока доставки;
- о возмещении вреда в случае утраты почты — по истечении срока доставки;
- о возмещении вреда во всех остальных случаях — со дня наступления события, послужившего основанием для предъявления претензии.

Но перевозчик вправе принять к рассмотрению претензию по истечении установленного срока, если признает уважительную причину пропуска срока предъявления претензии, при этом отказ в восстановлении пропущенного срока может быть обжалован в арбитражном суде. А срок предъявления претензий при международных воздушных перевозках определен ст. 127 ВК РФ, где сказано, что в случае повреждения (порчи) багажа или груза при международных воздушных перевозках лицо, имеющее право на его получение, при обнаружении вреда должно заявить перевозчику уведомление в письменной форме не позднее чем через 7 дней со дня получения багажа и не позднее чем через 14 дней со дня получения груза. В случае просрочки доставки багажа или груза претензия должна быть предъявлена в течение 21 дня со дня передачи багажа или груза в распоряжение лица, имеющего право на его получение. Указанное уведомление является основанием для составления коммерческого акта. В случае утраты багажа, груза или почты претензия к перевозчику может быть предъявлена в течение 18 месяцев со дня прибытия воздушного судна в аэропорт пункта назначения, со дня, когда воздушное судно должно было прибыть, или со дня прекращения воздушной перевозки.

Обязательность претензионной стадии урегулирования экономических споров закреплена и в некоторых иных федеральных законах. Так, Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» и Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» устанавливают обязательность предъявления претензии пользователем связи оператору связи при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств при предоставлении услуг связи или выполнении работ в области связи. Ст. 55 Федерального закона «О связи» устанавливает, что претензии предъявляются в следующие сроки:

- в течение шести месяцев со дня оказания услуги связи, отказа в ее оказании или дня выставления счета за оказанную услугу связи — по вопросам, связанным с отказом в оказании услуги связи, несвоевременным или ненадлежащим исполнением обязательств, вытекающих из договора об оказании услуг связи, либо невыполнением или ненадлежащим выполнением работ в области электросвязи (за исключением жалоб, связанных с телеграфными сообщениями);
- в течение шести месяцев со дня отправки почтового отправления, осуществления почтового перевода денежных средств — по вопросам, связанным с недоставкой, несвоевременной доставкой, повреждением или утратой почтового отправления, невыплатой или несвоевременной выплатой переведенных денежных средств;
- в течение месяца со дня подачи телеграммы — по вопросам, связанным с недоставкой, несвоевременной доставкой телеграммы или искажением текста телеграммы, изменяющим ее смысл;
- в течение шести месяцев — по вопросам, связанным с недоставкой, несвоевременной доставкой, повреждением или утратой почтового отправления либо невыплатой переведенных денежных средств.

Срок исчисляется со дня подачи почтового отправления или почтового перевода денежных средств (ст. 37 Федерального закона «О почтовой связи»).

Федеральный закон от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» также предусматривает необходимость предъявления претензии к экспедитору. Ст. 12 этого Закона устанавливает, что до предъявления экспедитору иска, вытекающего из договора транспортной экспедиции, обязательно предъявление экспедитору претензии, за исключением предъявления иска при оказании экспедиционных услуг для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением клиентом предпринимательской деятельности.

Претензии к экспедитору могут быть предъявлены в течение шести месяцев со дня возникновения права на предъявление претензии. Срок исчисляется в отношении:

- возмещения убытков за утрату, недостачу или повреждение (порчу) груза — со дня, следующего за днем, когда груз должен быть выдан;
- возмещения убытков, причиненных клиенту нарушением срока выполнения обязательств по договору транспортной экспедиции, — со дня, следующего за последним днем действия договора, если иное не определено сторонами;
- нарушения иных обязательств, вытекающих из договора транспортной экспедиции, — со дня, когда заинтересованные лица узнали или должны были узнать о таких нарушениях.

В то же время следует иметь в виду, что если обязательность претензионного порядка урегулирования спора предусмотрена не федеральным законом или договором, а иными, например ведомственными, актами, то спор в арбитражный суд можно передавать без прохождения этой стадии.

К претензионному порядку урегулирования экономического спора, правда, не традиционного — имущественного — типа, а налогового, можно с определенной долей условности и в качестве частного примера отнести рассмотрение налоговых споров в досудебном порядке.

Следует учесть, что к настоящему времени юридической наукой обоснована необходимость принятия на законодатель-

ном уровне Положения о претензионном досудебном урегулировании правовых споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹.

Вариант Г, который в последнее время имеет все большее распространение. Его можно назвать примирительными процедурами, в равной мере — медиацией. Речь идет об экономическом споре, в том числе в сфере недропользования, между участниками которого нет антагонистических, неразрешимых противоречий (сейчас, видимо, есть из этого правила редкие исключения, но в подавляющем большинстве случаев стороны активно стремятся к урегулированию своего спора и подчас склонны к компромиссу, а главное — такая линия находится в полном соответствии с российскими традициями и согласуется с нашим менталитетом в отличие от уголовного процесса, где аналогичная идея — заключение сделок о признании вины — с большим трудом воспринимается правоприменителем прежде всего из-за ее несоответствия нашим традициям и менталитету) и т. д.

Весьма убедительно преимущества посреднических процедур при урегулировании гражданских споров по сравнению с использованием третейского судопроизводства и с судопроизводством в государственных судах на примере опыта США показала Е. И. Носырева². Ею отмечено, что время слушания по делу при посредничестве занимает три — шесть недель, цена — низкая, правил доказывания не существует, отношения между сторонами в ходе судебного разбирательства — сотрудничество, принципом разрешения спора является достижение соглашения. Разбирательство ориентируется на будущее, в качестве материального результата выступает

¹ Анохин В. С. Значение досудебного порядка урегулирования споров для повышения эффективности арбитражного судопроизводства / Юридические записки: сб. научн. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. Воронеж: Издательство Воронежского гос. ун-та, 2009. С. 6–21.

² Носырева Е. И. Альтернативное разрешение споров в США. М., 2005. С. 69–96.

взаимный выигрыш, а в качестве эмоционального результата — снятие эмоционального напряжения и возможность дальнейшего продолжения сотрудничества. При третейском судопроизводстве время слушания занимает уже три — шесть месяцев (а в государственных судах — два года и более), цена здесь средняя (в государственных судах — существенно высокая), правила процедуры неформальные (в государственных судах — четкое распределение обязанностей по доказыванию), отношения между сторонами в ходе разбирательства как при третейском судопроизводстве, так и в государственных судах носят характер антагонизма, принцип разрешения спора (в обоих вариантах) — состязательность, ориентация разбирательства (в обоих вариантах) — на прошлое, материальный результат (в обоих вариантах) — сохранение эмоционального напряжения, невозможность дальнейшего сотрудничества.

В рекомендациях относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды № R(86) 12 от 16 сентября 1986 г. Комитет министров Совета Европы прямо рекомендовал: «1. Содействовать, где это необходимо, примирению сторон как вне судебной системы, так и до или в ходе судебного разбирательства. С этой целью можно было бы рассмотреть следующие меры: а) предусмотреть вместе с соответствующими стимулами процедуры примирения до судебного разбирательства или иные способы урегулирования споров вне его рамок...»¹.

В сегодняшней российской действительности примирительные процедуры спорящих сторон также весьма эффективны и спектр их расширения перспективен. Например, к хозяйствующему субъекту — недропользователю налоговый орган предъявляет претензии о недоплате налогов совокупным числом по десяти пунктам. Но в ходе примирительных процедур, активно и грамотно используемых как недропользователем, так и налоговым органом, по семи пунктам стороны пришли к согласию, таким образом,

¹ Российская юстиция. 1997. № 7. С. 8.

арбитражный суд будет рассматривать спор лишь по трем пунктам. Эффект весьма впечатляющ. Законопроект о примирительных процедурах (медиации) в нашей стране в настоящее время находится в стадии завершения, проводятся и эксперименты в этой сфере, в частности в Уральском федеральном округе¹.

Все четыре варианта этапа III развития экономического спора могут завершиться успехом, и на этом спор будет разрешен. Но могут, и это часто бывает, оказаться безрезультативными, и тогда у потерпевшей стороны возникает выбор: либо простить нарушителю долг (это его право, но лишь в частных правовых отношениях), либо обратиться в арбитражный или третейский суд, т. е. перевести развитие спора в этап IV.

Этап IV — этап разрешения экономического спора арбитражным судом. В принципе на этапе IV разрешаются экономические споры и третейским судом. Иногда — достаточно редко — экономический спор разрешает суд общей юрисдикции, например, экономический спор возник между двумя хозяйствующими субъектами, а потом один из них, индивидуальный предприниматель, официально перестал им быть и в качестве потерпевшей стороны выступает уже как физическое лицо. Вынесенный на этапе IV арбитражным или третейским судом судебный акт исполняется на этапе V.

Этап V — этап исполнительного производства. Ст. 7 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» гласит: «Вступившие в законную силу судебные акты — решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории

¹ Концепция правового эксперимента по внедрению примирительных процедур на базе Уральского федерального округа. Поддержана Верховным Судом Российской Федерации (№5/общ. 683 от 9 апреля 2008 г.) и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (№ ВАС-01/уз-843 от 2 июня 2008 г.) // Третейский суд. 2009. № 1 (61). С. 151–157.

Российской Федерации». Принудительно же судебные акты арбитражных судов исполняют уполномоченные на то законом органы и должностные лица, прежде всего службы судебных приставов, на основе федеральных законов.

Такова — в линейном развороте — схема развития экономического спора имущественного типа. Спора среднестатистического, обыденного. А если спор носит не традиционно имущественный характер, а иной, например, о несостоятельности (банкротстве) хозяйствующего субъекта, то и этапы его развития будут иными. В иной последовательности будет развиваться также производство по делу об установлении фактов, имеющих юридическое значение; о защите чести, достоинства и деловой репутации хозяйствующего субъекта; об охране интеллектуальной собственности; о защите исключительных авторских и смежных прав; споров о праве, основанном на совершенном нотариальном действии, и пр. В иной последовательности развиваются и корпоративные конфликты, под которыми понимаются и разногласия, и споры, возникающие между акционерными обществами, акционерами и менеджментом общества, инвестором (потенциальным акционером) и обществом. Корпоративный конфликт нередко заканчивается досрочным прекращением полномочий действующих органов управления, существенными изменениями в составе акционеров и т. п.

В целом до недавних пор этот механизм был достаточно эффективным и в основном, несмотря на отдельные сбои, справлялся с поставленной задачей — осуществлением экономического правосудия в полном объеме. Особых нареканий не было даже в части скорости прохождения дел в арбитражных судах: во-первых, без необходимости прохождения претензионной стадии как обязательной до предъявления иска в арбитражный суд появилась возможность обращения в суд сразу по выявлении нарушения; во-вторых, сроки рассмотрения дел в наших судах выгодно отличаются от сроков рассмотрения дел в судах государств Западной Европы, что общеизвестно; а в-третьих, наш организационно-правовой механизм в части сроков — в отдельных моментах — стремительно адаптиру-

ется к насущным требованиям времени: ходатайство об обеспечении иска теперь рассматривается не позднее следующего дня после обращения с этим ходатайством в суд, а в отдельных случаях — и до предъявления самого иска.

Однако эти же реалии жизни, должным образом обобщенные и проанализированные, позволяют назвать и некоторые качественно новые способы нарушения прав и (или) законных интересов хозяйствующих субъектов, к защите которых не только АПК РФ 2002 г., но и весь в совокупности ныне действующий организационно-правовой механизм российского экономического правосудия либо приспособливаться может лишь в малой мере, либо не готов проявить свою суть вообще. Речь в первом варианте идет: о фиктивных банкротствах; манипуляциях с реестром акционеров вплоть до подделки записей в них; незаконных скупках акций руководителями предприятий (прямо или через подставных лиц) с последующей их перепродажей третьим лицам; силовом штурме предприятий с помощью десятков и сотен специально подготовленных людей, естественно, с жертвами и разрушениями; превышении полномочий судебными приставами и других «серых» технологиях захвата, передела, перераспределения и т. п. собственности, и это в немалой степени возможно из-за несовершенства (наличия лазеек) действующего законодательства. Определенная работа по совершенствованию законодательства и практики его применения в этой сфере ведется.

13.3. Судебные формы разрешения экономических споров в сфере недропользования. Арбитражные и третейские суды

Рыночные принципы развития экономики России вызвали к жизни судебные органы, призванные осуществлять именно экономическое правосудие, разрешать экономические споры, в том числе в сфере недропользования. Арбитражные суды

изначально составляли и продолжают составлять цельную, первоначально двухзвенную, а ныне четырехзвенную арбитражно-судебную систему, входящую в единую судебную систему страны, и при этом арбитражно-судебная система с самого начала была создана как система исключительно федеральных судов.

Ст. 71, п. «о» Конституции Российской Федерации судоустройство и арбитражно-процессуальное законодательство относит к исключительному ведению Российской Федерации. Отсюда вывод — субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты по вопросам судоустройства вообще и о системе арбитражных судов в частности, а также акты и нормы, относящиеся к процессуальному, в том числе к арбитражно-процессуальному, законодательству. Полномочия, порядок образования и деятельности системы арбитражных судов устанавливаются не просто федеральными законами, а Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. (с последующими дополнениями и изменениями) «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

В соответствии с этим Законом систему арбитражных судов Российской Федерации в настоящее время составляют:

1) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (ВАС РФ);

2) федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды) — это третья снизу, вторая сверху от ВАС РФ арбитражно-судебная инстанция, их в стране 10;

3) арбитражные апелляционные суды — это вторая снизу, третья сверху арбитражно-судебная инстанция, их в стране 20;

4) арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах, т. е. арбитражные суды субъектов Российской Федерации, их сегодня в стране меньше 81, и именно в этом звене в случаях и в порядке, предусмотренных

АПК РФ, экономические споры, вытекающие из гражданско-правовых отношений, могут разрешаться с участием арбитражных заседателей, статус которых определяется Федеральным законом от 30 мая 2001 г. «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем арбитражные суды в России создаются не по решению органов власти субъектов Российской Федерации и не решением ВАС РФ, а федеральным законом, что и делается в процессе объединения субъектов Российской Федерации. Пленум ВАС РФ лишь принимает решение о месте дислокации кассационных и апелляционных арбитражных судов.

В настоящее время арбитражным судам России подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Арбитражные суды с точки зрения субъектного состава участников споров разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, и иные дела, отнесенные к подведомственности арбитражных судов федеральным законом.

С точки зрения подведомственности арбитражные суды в настоящее время рассматривают, в частности, дела:

- по спорам, возникающим из гражданских правоотношений (в порядке искового производства — по предпринимательским договорам, о собственности и т. д.);
- по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности;

- об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- об оспаривании ненормативных правовых актов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций (если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания и др.);
- об установлении фактов, имеющих юридическое значение;
- об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов;
- о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений;
- о несостоятельности (банкротстве);
- по спорам о создании, реорганизации и ликвидации организаций;
- по спорам об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйствующих товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров;

- о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Что главное в арбитражных судах любого звена системы? Если кратко, то это следующие пять позиций.

Во-первых, они осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции законодательством, т. е. они вершат именно экономическое, и никакое иное, правосудие.

Во-вторых, основными их задачами при рассмотрении подведомственных им споров являются: а) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; б) содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В-третьих, деятельность арбитражных судов России строится на основе принципов:

- законности;
- независимости судей (в соответствии с этим принципом судьи арбитражного суда при осуществлении правосудия независимы, подчиняются Конституции Российской Федерации и федеральному закону; какое бы то ни было воздействие на судей, вмешательство в их деятельность любых государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, организаций и должностных лиц или граждан недопустимы и влекут за собой установленную законом ответственность);
- равенства организаций и граждан перед законом и судом (в соответствии с этим принципом правосудие в арбитражном суде осуществляется на началах равенства перед законом и судом организаций независимо от местонахождения, подчиненности, формы собственности, а граждан — независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, местожительства, отношения к религии, убеждений,

принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств);

- состязательности и равноправия сторон (само судопроизводство в арбитражном суде осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон);
- гласности разбирательства дел (в соответствии с этим принципом разбирательство дел в арбитражных судах открытое; слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных Федеральным законом о государственной тайне, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной тайны в других случаях, установленных федеральным законом, при этом о разбирательстве дела в закрытом заседании выносятся определение, а само разбирательство дел в нем ведется с соблюдением правил судопроизводства в арбитражном суде).

В-четвертых, вступившие в законную силу решения, определения и постановления арбитражных судов (их именуют обобщенно-судебными актами) обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории России. Установлено, что неисполнение судебных актов арбитражного суда влечет ответственность, предусмотренную законодательством.

В-пятых, в соответствии с п. 4 ст. 44 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» материально-техническое снабжение и обеспечение служебными помещениями арбитражных судов в России, а также медицинское, жилищное и социально-бытовое обслуживание судей и работников аппаратов арбитражных судов осуществляются соответствующим органом исполнительной власти по местонахождению арбитражного суда за счет средств федерального бюджета.

Разрешаются экономические споры, в том числе споры в сфере недропользования, строго в соответствии с положениями АПК РФ по закрепленным в нем процедурам.

В АПК РФ в соответствующих его разделах, главах и статьях закреплены положения о составе арбитражного суда, компетенции арбитражных судов, о лицах, участвующих в деле, и иных участниках арбитражного процесса, о представительстве в арбитражном суде, о доказательствах и доказывании, об обеспечительных мерах, судебных расходах, процессуальных сроках, судебных штрафах и др. Детально регулируется производство в арбитражном суде первой инстанции — в исковом производстве (в том числе вопросы предъявления иска, подготовки дела к судебному разбирательству, примирительные процедуры, мировое соглашение, приостановление и прекращение производства по делу, судебное разбирательство, решение и определение арбитражного суда в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, рассмотрение дел об административных правонарушениях, о взыскании обязательных платежей и санкций и др.). Закреплены особенности производства по отдельным категориям дел: об установлении фактов, имеющих юридическое значение, о несостоятельности (банкротстве); об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов; о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений с участием иностранных лиц и др. Соответственно, детализируется производство по пересмотру судебных актов арбитражных судов в апелляционной инстанции, в кассационной инстанции, в порядке надзора, по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам, по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации как центры судеб-

ных систем наделены правом (и им активно пользуются) обобщения судебной практики и дачи рекомендаций судам по тем или иным категориям споров. Это делается в различных формах, например, посредством издания информационных писем (например, Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 8 января 2001 г. № 58 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов», Письмо ВАС РФ от 15 февраля 1996 г. № С5-7/03-85 о вступлении в силу Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», Письмо ВАС РФ от 20 февраля 1996 г. № С5-7/03-95 «О Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции») либо путем принятия Пленумом ВАС РФ постановлений (например, Постановление от 18 декабря 2007 г. № 64 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Налогового кодекса Российской Федерации о налоге на добычу полезных ископаемых, налоговая база по которым определяется исходя из их стоимости»).

Весьма значима и так называемая прецедентная практика арбитражных судов высших инстанций при рассмотрении конкретных дел. Такие решения служат своеобразным ориентиром для нижестоящих судов при рассмотрении ими в будущем дел аналогичной категории.

В сфере недропользования в числе таких судебных актов, вынесенных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, можно назвать:

1) Постановление Президиума ВАС РФ от 22 января 2008 г. № 4822/07 по делу № А74-3667/200, где заявленные требования о признании незаконными решения налогового органа в части доначисления налога на добычу полезных ископаемых, начисления пеней на несвоевременную уплату этого налога, а также требования об уплате указанных налога, пеней удовлетворены правомерно в связи с обоснованным применением обществом расчетного способа определения стоимости добытого полезного ископаемого для исчисления налога;

2) Постановление Президиума ВАС РФ от 26 февраля 2008 г. № 9199/07 по делу № А12-17542/06-С30, которым установлено, что поскольку пользование недрами с нарушением условий лицензии, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.3 КоАП РФ, представляет собой длительное непрекращающееся невыполнение обязанностей, возложенных на пользователя недрами, правонарушение является длящимся и срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ, подлежит исчислению со дня обнаружения административного правонарушения;

3) Постановление Президиума ВАС РФ от 25 марта 2008 г. № 13070 /07 по делу № А40-56688/06-115-348, которым заявленные требования о признании недействительным решения налогового органа удовлетворены, так как не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого, являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности;

4) Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июня 2008 г. № 3133/08 по делу № А40-11226/07-120-61, которым в удовлетворении заявления о признании недействительным приказа государственного органа о прекращении лицензии, выданной на право пользования недрами, отказано правомерно, так как соответствие оспариваемого приказа законодательству Российской Федерации и обстоятельства, послужившие основанием для досрочного прекращения права пользования недрами на основании выданной лицензии, были государственным органом доказаны и подтверждены документально;

5) Постановление Президиума ВАС РФ от 2 сентября 2008 г. № 2597/08 по делу А65-3114/2007-СА1-7, которым заявление о признании недействительной лицензии на право пользования недрами удовлетворено правомерно, так как Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации не наделено правом выдавать лицензии на пользование недрами федерального значения;

6) Постановление Президиума ВАС РФ от 10 февраля 2009 г. № 11295/08 по делу № А40-32368/07-76-142, которым заявленное в части признания недействительным решения налогового органа о доначислении регулярных платежей за пользование недрами, соответствующих пеней и штрафа удовлетворено, так как налоговый орган при исчислении названных платежей учел не только активный (хранимый) объем газа, но и буферный объем газа, т. е. общий объем газа в хранилище, указанный в лицензионном соглашении к лицензии на право пользования недрами, выданной обществу, что противоречит закону.

Помимо арбитражных — государственных — судов, в последнее время для недропользователей все большую роль стали играть третейские суды, разрешающие экономические споры. В научной юридической литературе показаны сложности в организации механизма третейского рассмотрения споров в сфере недропользования¹. Тем не менее на практике этот способ защиты прав широко используется, и механизм организаций и деятельности третейских судов следует знать.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» регулирует порядок образования и деятельности третейских судов, находящихся на территории России в настоящее время. Им установлено, что в третейский суд может по соглашению сторон третейского разбирательства передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом, но его действие не распространяется на международный коммерческий арбитраж.

В указанном Законе закреплено:

- третейский суд — это постоянно действующий третейский суд или третейский суд, образованный сторонами для решения конкретного спора;

¹ Новикова Е. В. О возможностях третейского рассмотрения споров в сфере недропользования // Государство и право. 2005. № 5. С. 93–101.

- третейский судья — это физическое лицо, избранное сторонами или назначенное в согласованном сторонами порядке для разрешения спора в третейском суде;
- третейское разбирательство — это процесс разрешения спора в третейском суде и принятия решения третейским судом;
- третейское соглашение — это соглашение сторон о передаче спора на разрешение третейского суда;
- правила постоянно действующего третейского суда — это уставы, положения, регламенты, содержащие правила третейского разбирательства и утвержденные организацией — юридическим лицом, образовавшим постоянно действующий третейский суд;
- правила третейского разбирательства — это нормы, регулирующие порядок разрешения спора в третейском суде, включающий правила обращения в третейский суд, избрания (назначения) третейских судей и процедуру третейского разбирательства;
- стороны третейского разбирательства — это организации — юридические лица, граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (т. е. граждане-предприниматели), физические лица (т. е. граждане), которые предъявили в третейский суд иск в защиту своих прав и интересов либо которым предъявлен иск;
- компетентный суд — это арбитражный суд субъекта Российской Федерации по спорам, подведомственным арбитражным судам, и районный суд по спорам, подведомственным судам общей юрисдикции в соответствии с подсудностью, установленной арбитражным процессуальным или гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с названным Законом постоянно действующие третейские суды образуются торговыми палатами,

биржами, общественными объединениями предпринимателей и потребителей, иными организациями — юридическими лицами, созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их объединениями (ассоциациями, союзами) и действуют при этих организациях — юридических лицах. Но эти суды не могут быть образованы при федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Такой суд считается образованным, когда организация — юридическое лицо: приняла решение о его образовании; утвердила положение о нем; утвердила список третейских судей, который может иметь обязательный или рекомендательный характер для сторон. Далее организация — юридическое лицо, образовавшая постоянно действующий третейский суд, направляет в компетентный суд, осуществляющий судебную власть на той территории, где расположен постоянно действующий третейский суд, копии документов, свидетельствующих об образовании этого постоянно действующего третейского суда. Но суд — арбитражный или районный — по закону не регистрирует третейский суд, не дает разрешения на его открытие и т. д.

Порядок образования третейского суда для разрешения конкретного спора определяется по соглашению сторон, которое не может противоречить положениям названного Закона.

По указанному Закону передача спора на разрешение третейского суда осуществляется на следующих условиях. Спор может быть передан на разрешение третейского суда при наличии заключенного между сторонами третейского соглашения. Оно, в свою очередь, может быть заключено сторонами в отношении всех или определенных споров, которые возникли или могут возникнуть между сторонами в связи с каким-либо конкретным правоотношением. А третейское соглашение в отношении спора, который находится на разрешении в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, может быть заключено до принятия решения по спору компетентным судом.

В соответствии с названным Законом третейский суд разрешает споры на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, международных договоров Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, действующих на территории России. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Третейский суд принимает решение в соответствии с условиями договора и с учетом обычаев делового оборота. Если же отношения сторон прямо не урегулированы нормами права или соглашением сторон и отсутствует применимый к этим отношениям обычай делового оборота, то третейский суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения, а при отсутствии таких норм разрешает спор, исходя из общих начал и смысла законов, иных нормативных правовых актов. Аналогия с правоприменительной деятельностью арбитражных судов здесь прямая.

Названный Закон жестко сконструировал требования к форме и содержанию третейского соглашения. Им установлено, что третейское соглашение заключается в письменной форме. Оно считается заключенным в письменной форме, если содержится в документе, подписанном сторонами, либо соглашение заключено путем обмена письмами, сообщениями по телетайпу, телеграфу или с использованием других средств электронной или иной связи, обеспечивающих фиксацию такого соглашения. Ссылка в договоре на документ, содержащий условие о передаче спора на разрешение третейского суда, является третейским соглашением при условии, что договор заключен в письменной форме и данная ссылка такова, что делает третейское соглашение частью договора. При несоблюдении этих правил третейское соглашение является незаключенным.

Если стороны не договорились об ином, то при передаче спора в постоянно действующий третейский суд правила постоянно действующего третейского суда рассматриваются в качестве неотъемлемой части третейского соглашения.

Закон закрепил следующие требования, предъявляемые к третейскому судье. Установлено, что третейским судьей избирается (назначается) физическое лицо, способное обеспечить беспристрастное разрешение спора, прямо или косвенно не заинтересованное в исходе дела, являющееся не зависимым от сторон и давшее согласие на исполнение обязанностей третейского судьи. При этом третейский судья, разрешающий спор единолично, должен иметь высшее юридическое образование. В случае коллегиального разрешения спора высшее юридическое образование должен иметь председатель состава третейского суда. Вообще же требования, предъявляемые к квалификации третейского судьи, могут быть согласованы сторонами непосредственно или определены правилами третейского разбирательства. Но третейским судьей не может быть физическое лицо:

- не обладающее полной дееспособностью либо состоящее под опекой или попечительством;
- имеющее судимость либо привлеченное к уголовной ответственности;
- полномочия которого в качестве судьи суда общей юрисдикции или арбитражного суда, адвоката, нотариуса, следователя, прокурора или другого работника правоохранительных органов были прекращены в установленном законом порядке за совершение проступков, не совместимых с его профессиональной деятельностью;
- которое в соответствии с его должностным статусом, определенным Федеральным законом, не может быть избрано (назначено) третейским судьей. Так, арбитражный судья, безусловно, не может быть третейским судьей — этот вопрос специально рассматривался Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 14 мая 2001 г.

Закон закрепил следующую процедуру формирования состава третейского суда. Установлено, что стороны могут сами определить третейских судей, число которых должно быть нечетным. Но если стороны не договорились об ином, то для разрешения конкретного спора избираются (назначаются) трое третейских судей. Также если правилами постоянно действующего третейского суда не определено число третейских судей, то избираются (назначаются) трое третейских судей. Само формирование состава третейского суда проводится путем избрания (назначения) третейских судей (третейского судьи). В постоянно действующем третейском суде состав третейского суда формируется в порядке, установленном правилами постоянно действующего третейского суда.

В третейском суде для разрешения конкретного (разового) спора формирование состава третейского суда проходит в порядке, согласованном сторонами. Но если стороны не договорились об ином, то состав третейского суда для разрешения конкретного спора формируется в следующем порядке: для третейского суда, состоящего из троих третейских судей, каждая сторона избирает одного третейского судью, а двое избранных таким образом третейских судей избирают третьего. Однако если одна из сторон не избирает третейского судью в течение 15 дней после получения просьбы об этом от другой стороны или двое избранных третейских судей в течение 15 дней после их избрания не избирают третьего, то рассмотрение спора в третейском суде прекращается и данный спор может быть передан на разрешение компетентного суда. Если спор подлежит разрешению третейским судьей единолично и после обращения одной стороны к другой с предложением об избрании третейского судьи стороны в течение 15 дней не избирают третейского судью, то рассмотрение спора в третейском суде прекращается и данный спор может быть передан на разрешение компетентного суда.

Закон предусмотрел возможность отвода третейского судьи: он может быть заявлен в случаях несоблюдения требований, предъявляемых к третейскому судье, изложенных

выше. Порядок отвода третейского судьи таков. В случае обращения к какому-либо физическому лицу в связи с его возможным избранием (назначением) третейским судьей указанное лицо должно сообщить о наличии обстоятельств, являющихся основаниями для его отвода. Если указанные обстоятельства возникли во время третейского разбирательства, третейский судья должен без промедления сообщить об этом сторонам и заявить самоотвод. Сторона может заявить отвод избранному ею третейскому судье в случае, если обстоятельства, являющиеся основаниями для отвода, стали известны стороне после избрания ею отводимого третейского судьи. В то же время в постоянно действующем третейском суде процедура отвода третейского судьи может быть определена правилами этого суда. В третейском суде для разрешения конкретного спора процедура отвода третейского судьи может быть согласована сторонами. Но если процедура отвода третейского судьи не согласована сторонами или не определена правилами постоянно действующего третейского суда, то письменное мотивированное заявление об отводе третейского судьи должно быть подано стороной в течение пяти дней после того, как стороне стало известно о том, что состав третейского суда сформирован и есть основания для отвода третейского судьи. И если третейский судья, которому заявлен отвод, не берет самоотвод или другая сторона не согласна с отводом третейского судьи, то вопрос об отводе третейского судьи разрешается другими третейскими судьями, входящими в состав третейского суда, в десятидневный срок с момента получения письменного мотивированного заявления стороны. Вопрос об отводе третейского судьи, разрешающего спор единолично, разрешается им самим.

Закон урегулировал и вопросы прекращения полномочий третейского судьи. Установлено, что полномочия третейского судьи могут быть прекращены по соглашению сторон, в связи с самоотводом третейского судьи или отводом третейского судьи по названным основаниям, а также в случае смерти третейского судьи. Также полномочия третейского судьи пре-

кращаются после принятия решения по конкретному делу, а в случаях принятия дополнительного решения, разъяснения решения, исправления опечаток, арифметических ошибок полномочия третейского судьи возобновляются, а затем прекращаются после совершения этих процессуальных действий. Основаниями для прекращения полномочий третейского судьи по соглашению сторон, а также для самоотвода третейского судьи являются юридическая или фактическая неспособность третейского судьи участвовать в рассмотрении спора и (или) иные причины, по которым третейский судья не участвует в рассмотрении спора в течение неоправданно длительного срока. В случае прекращения полномочий третейского судьи другой третейский судья избирается (назначается) в соответствии с правилами, которые применялись при избрании (назначении) заменяемого третейского судьи.

К расходам, связанным с разрешением спора в третейском суде, названный Закон отнес:

- гонорар третейских судей;
- расходы, понесенные третейскими судьями в связи с участием в третейском разбирательстве, в том числе расходы на оплату проезда к месту рассмотрения спора;
- суммы, подлежащие выплате экспертам и переводчикам;
- расходы, понесенные третейскими судьями в связи с осмотром и исследованием письменных и вещественных доказательств на месте их нахождения;
- расходы, понесенные свидетелями;
- расходы на оплату услуг представителя стороной, в пользу которой состоялось решение третейского суда;
- расходы на организационное, материальное и иное обеспечение третейского разбирательства;
- иные расходы, определяемые третейским судом.

При этом размер гонорара третейских судей определяется с учетом цены иска, сложности спора, времени, затраченного третейскими судьями на третейское разбирательство, и любых других относящихся к делу обстоятельств.

Распределение расходов, связанных с разрешением спора в третейском суде, между сторонами производится третейским судом в соответствии с соглашением сторон, а при отсутствии такового — пропорционально удовлетворенным и отклоненным требованиям. При этом расходы на оплату услуг представителя стороной, в пользу которой состоялось решение третейского суда, а также иные расходы, связанные с третейским разбирательством, могут быть по решению третейского суда отнесены на другую сторону, если требование о возмещении понесенных расходов было заявлено в ходе третейского разбирательства и удовлетворено третейским судом. О распределении расходов, связанных с разрешением спора в третейском суде, указывается в решении или определении третейского суда.

Третейское разбирательство по экономическому спору теперь осуществляется следующим образом. Третейский суд самостоятельно решает вопрос о наличии или отсутствии у него компетенции рассматривать переданный на его разрешение спор, в том числе в случаях, когда одна из сторон возражает против третейского разбирательства по мотиву отсутствия или недействительности третейского соглашения. Для этой цели третейское соглашение, заключенное в виде оговорки в договоре, должно рассматриваться как не зависящее от других условий договора. Важно, что вывод третейского суда о том, что содержащий оговорку договор недействителен, не влечет за собой в силу Закона недействительность оговорки.

В соответствии с Законом третейское разбирательство осуществляется на основе принципов законности, конфиденциальности, независимости и беспристрастности третейских судов, диспозитивности, состязательности и равноправия сторон.

В третейском суде для разрешения конкретного спора стороны могут по своему усмотрению договориться о месте третейского разбирательства. Но если стороны не договорились об этом, то место третейского разбирательства определяется третейским судом для разрешения конкретного спора

с учетом всех обстоятельств дела, включая фактор удобства для сторон. Законом предусмотрено, что если стороны не договорились об ином, то третейское разбирательство ведется на русском языке. Сторона, представляющая документы и иные материалы не на языке (языках) третейского разбирательства, обеспечивает их перевод. Третейский суд может потребовать от сторон перевода документов и иных материалов на язык (языки) третейского разбирательства.

В соответствии с указанным Законом каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на обоснование своих требований и возражений. Здесь третейский суд вправе, если сочтет представленные доказательства недостаточными, предложить сторонам представить дополнительные доказательства.

Законом каждой стороне предоставляются равные возможности для изложения своей позиции и защиты своих прав и интересов. Если стороны не договорились об ином, то третейское разбирательство осуществляется в заседании третейского суда с участием сторон или их представителей. При этом сторонам должно быть заблаговременно направлено уведомление о времени и месте заседания третейского суда. Если стороны не договорились об ином, то копии всех документов и иных материалов, а также иная информация, которые представляются третейскому суду одной из сторон, должны быть переданы третейским судом другой стороне. Экспертные заключения, на которых третейский суд основывает свое решение, должны быть переданы третейским судом сторонам. Важно, что по Закону, если стороны не договорились об ином, то состав третейского суда рассматривает дело в закрытом заседании.

Законом установлено, что непредставление документов и иных материалов, а также неявка на заседание третейского суда сторон или их представителей, надлежащим образом уведомленных о времени и месте заседания третейского суда, не являются препятствием для третейского разбирательства и принятия решения третейским судом, если причина непредставления документов и иных материалов или неявки сторон

на заседание третейского суда признана им неуважительной. Непредставление ответчиком возражений против иска также не может рассматриваться как признание требований истца. После исследования обстоятельств дела третейский суд большинством голосов третейских судей принимает решение, оно объявляется в заседании третейского суда, излагается в письменной форме и подписывается третейскими судьями, в том числе третейским судьей, имеющим особое мнение.

Закон определил, что решение третейского суда для разрешения конкретного спора в месячный срок после его принятия направляется вместе с материалами по делу для хранения в компетентный суд.

Закон урегулировал также возможность и порядок оспаривания решения третейского суда. Если в третейском соглашении не предусмотрено, что решение третейского суда является окончательным, то оно может быть оспорено участвующей в деле стороной путем подачи заявления об отмене решения в компетентный суд в течение трех месяцев со дня получения стороной, подавшей заявление, решения третейского суда. Порядок оспаривания решения третейского суда в компетентный суд, рассмотрения компетентным судом заявления об отмене решения третейского суда и принятия решения (определения) об удовлетворении или отказе в удовлетворении заявления определяется АПК РФ или ГПК РФ.

Законом установлено, что решение третейского суда может быть отменено компетентным судом лишь в случаях, если:

1) сторона, подавшая заявление об отмене решения третейского суда, представит доказательства того, что:

- третейское соглашение является недействительным по основаниям, предусмотренным Законом;
- решение третейского суда вынесено по спору, не предусмотренному третейским соглашением или не подпадающему под его условия, либо содержит постановления по вопросам, выходящим за пределы третейского соглашения (при этом если постановления третейского суда по вопросам,

которые охватываются третейским соглашением, могут быть отделены от постановлений по вопросам, которые не охватываются таким соглашением, то может быть отменена только та часть решения третейского суда, которая содержит постановления по вопросам, не охватываемым третейским соглашением);

- состав третейского суда или третейское разбирательство не соответствовали названным положениям;
 - сторона, против которой принято решение третейского суда, не была должным образом уведомлена об избрании (назначении) третейских судей или о времени и месте заседания третейского суда либо по другим причинам не могла представить третейскому суду свои объяснения;
- 2) компетентный суд установит, что:
- спор, рассмотренный третейским судом, в соответствии с Федеральным законом не может быть предметом третейского разбирательства;
 - решение третейского суда нарушает основополагающие принципы российского права.

В соответствии с Законом решение третейского суда исполняется добровольно в порядке и в сроки, которые установлены в данном решении. И если в решении третейского суда этот срок не установлен, то оно подлежит немедленному исполнению. Но если решение третейского суда не исполнено добровольно в установленный срок, то оно подлежит принудительному исполнению. Принудительное исполнение решения третейского суда осуществляется по правилам исполнительного производства, действующим на момент исполнения решения третейского суда, на основе выданного компетентным судом исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда. Заявление о выдаче исполнительного листа подается в компетентный суд стороной, в пользу которой вынесено решение.

Исключительно важным является закрепленное в Федеральном законе о третейских судах положение, согласно которому при рассмотрении заявления о выдаче исполнительного

листа компетентный суд не вправе исследовать обстоятельства, установленные третейским судом, либо пересматривать решение третейского суда по существу. В соответствии с Законом компетентный суд выносит определение об отказе в выдаче исполнительного листа в случаях, если:

1) сторона, против которой было принято решение третейского суда, представит в компетентный суд доказательства того, что:

- третейское соглашение является недействительным;
- решение третейского суда принято по спору, не предусмотренному третейским соглашением или не подпадающему под его условия, или содержит постановления по вопросам, выходящим за пределы третейского соглашения (при этом если постановления третейского суда по вопросам, охватываемым третейским соглашением, могут быть отделены от тех, которые не охватываются таким соглашением, то в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение той части решения третейского суда, которая содержит постановления по вопросам, охватываемым третейским соглашением, не может быть отказано);
- состав третейского суда или третейское разбирательство не соответствовали перечисленным выше требованиям Закона;
- сторона, против которой принято решение третейского суда, не была должным образом уведомлена об избрании (назначении) третейских судей или о времени и месте заседания третейского суда либо по другим причинам не могла представить третейскому суду свои объяснения;

2) компетентный суд установит, что:

- спор не может быть предметом третейского разбирательства в соответствии с Федеральным законом;
- решение третейского суда нарушает основополагающие принципы российского права.

При этом в случае вынесения компетентным судом определения об отказе в выдаче исполнительного листа стороны вправе в соответствии с третейским соглашением обратиться

в третейский суд либо компетентный орган с соблюдением правил подведомственности и подсудности, за исключением случаев отмены решения третейского суда компетентным органом.

13.4. Разрешение экономических споров на пространстве СНГ

В последние годы субъекты недропользования Российской Федерации стали все активнее расширять свои внешнеэкономические связи. Естественно, возникает необходимость знания механизма разрешения экономических споров с участием иностранных участников. Строго говоря, международных конвенций, соглашений и других актов, регулирующих внешнеэкономическую деятельность российских хозяйствующих субъектов, много. Можно их сгруппировать по видам соглашений, регулирующих: внешнеторговые отношения стран, международные перевозки, отношения между участниками коммерческих операций, международное инвестиционное сотрудничество, вопросы права на интеллектуальную собственность и т. д.

Для классификации, как известно, применимы различные критерии. По критерию принадлежности к государству суды в России можно подразделить на государственные и негосударственные — третейские, а также межгосударственные (международные).

В России последние начинают приобретать важное значение как в деле защиты гражданских прав, так и в плане совершенствования механизма правосудия. Здесь важно учесть, что действующая Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 15 признает приоритет международных договоров перед нормами отечественного законодательства. Правоприменители — граждане, организации (коммерческие и иные) и государство в целом вправе и обязаны применять правила международных договоров для разрешения конкретных дел,

прибегать к нормам международного права, а значит, и обращаться в различные международные органы, в том числе в международные суды.

Условно-международные судебные органы и судебные учреждения (обобщенно-международные суды) можно подразделить на две большие группы:

а) международно-судебные органы, в основе организации и деятельности которых лежат публично-правовые начала;

б) международно-арбитражные органы (по терминологии, принятой в России, это международные третейские суды), в основе организации и деятельности которых лежат международно-частные начала и которые избираются самими сторонами международного коммерческого спора или назначаются органами международного коммерческого арбитража по согласованию со спорящими сторонами в установленном порядке.

Во всем мире создано и действует (или лишь провозглашено, но не создано, либо создано, но реально бездействует) немало международных и межгосударственных судов, не являющихся по своей правовой природе третейскими судами. Их именуют нередко также международными трибуналами; классифицировать их можно по сфере действия или субъектно-пространственной сфере (универсальные и региональные), по компетенции, предметному содержанию (общей и специальной компетенции), по субъектно-юрисдикционным ориентирам, в зависимости от того, действуют ли они объективно или практически бездействуют либо находятся в стадии создания и т. п.

Соответственным образом все эти негосударственные суды действуют не в произвольном режиме, а на основе специальных процессуально-процедурных норм, и судебную деятельность в них осуществляют в соответствии с правовыми установлениями специально уполномоченные на это люди. То есть и в этой сфере негосударственного правосудия можно говорить о его трехсегментной структуре.

В определенную группу можно выделить международные документы, регулирующие разрешение коммерческих споров.

Здесь следует назвать: Нью-Йоркскую конвенцию о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (1958 г.), Европейскую конвенцию о внешнеторговом арбитраже (Женева, 1992 г.), Гаагскую конвенцию по вопросам гражданского процесса (1988 г.), Гаагскую конвенцию, отменяющую требования легализации официальных документов (1961 г.).

Среди таких участников важное место занимают контрагенты и другие участники споров из государств — участников СНГ, соответственно, важны международные документы, регулирующие отношения с государствами СНГ, прежде всего регулирующие разрешение экономических споров между хозяйствующими субъектами государств СНГ.

Сторонами в этих спорах выступают предприятия, их объединения, организации, иные структуры, в том числе не являющиеся юридическими лицами, при условии, что национальным законодательством своего государства такой структуре предоставлено право быть стороной в споре, а также граждане, обладающие статусом предпринимателя, — тоже в соответствии со своим национальным законодательством.

Механизм разрешения этих споров распространяется лишь на экономическое пространство СНГ. Правовым фундаментом этого механизма служат три межгосударственных соглашения: Соглашение глав правительств государств — участников СНГ о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, от 20 марта 1992 г. (г. Киев) (далее — Соглашение о спорах); Соглашение глав правительств государств — участников СНГ об общих условиях поставок товаров между организациями государств — участников СНГ от 20 марта 1992 г. (г. Киев) (далее — Соглашение о поставках) и Соглашение глав государств — участников СНГ о размере государственной пошлины и порядке ее взыскания при рассмотрении хозяйственных споров между субъектами хозяйствования разных государств от 24 декабря 1993 г. (г. Ашхабад) (далее — Соглашение о госпошлине).

Многие государства — участники СНГ как суверенные государства являются также участниками двух и более сторонних соглашений, членами союзов организаций и пр., в том числе членами ООН, документы которых — из числа вышеобозначенных — также «кирпичики» правового фундамента названного механизма. Но все-таки определяюще значимыми в практике здесь служат три упомянутых соглашения, правда, с учетом обстоятельства, что не все государства — участники СНГ все три соглашения подписали, из подписавших — не все ратифицировали, да и в отдельных случаях подписание соглашений сопровождалось существенными оговорками.

Львиную долю экономических споров между хозяйствующими субъектами государств — участников СНГ сегодня составляют споры по поводу невыполнения или ненадлежащего выполнения договоров поставок; есть споры, вытекающие из обязательств, касающихся причинения вреда; встречаются споры о толковании того или иного пункта, раздела договора. Хозяйствующие субъекты в СНГ сегодня в целом свободны в выборе предмета договора, определения обязательств, любых других условий хозяйственных взаимоотношений.

Какого-либо единого, общего для всего Содружества органа (суда, арбитража и т. п.), призванного разрешать экономические споры между хозяйствующими субъектами государств — участников Содружества, с момента образования СНГ (8 декабря 1991 г.) и до настоящего времени не было и нет. Экономический суд СНГ в силу межгосударственного соглашения о нем призван разрешать экономические споры не между хозяйствующими субъектами государств СНГ, а между самими государствами СНГ, а также с участием органов (институтов) самого СНГ.

Сегодня экономические споры между хозяйствующими субъектами государств — участников СНГ разрешают те же органы, которые в каждом из этих государств разрешают экономические споры между хозяйствующими субъектами своего государства. Ст. 3 Соглашения о спорах называет

эти органы: суды, арбитражные (хозяйственные) суды, третейские суды и другие органы, к компетенции которых относится разрешение дел, вытекающих из договорных и иных отношений между хозяйствующими субъектами. Сегодня это означает, что указанные споры разрешаются судебными органами двух видов: а) государственными арбитражными, хозяйственными, экономическими судами; б) негосударственными — третейскими — судами, как создаваемыми каждый раз заново для разрешения одного конкретного спора, так и постоянно действующими, так называемыми институциональными.

Необходимо отметить, что в соответствии с Соглашением о спорах хозяйствующие субъекты каждого из государств — участников СНГ пользуются на территории другого государства — участника СНГ правовой и судебной защитой своих имущественных прав и законных интересов, равной с хозяйствующими субъектами другого государства, и имеют на территории других государств — участников СНГ право беспрепятственно обращаться в органы, разрешающие экономические споры, могут выступать в них, возбуждать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия.

Соглашениями о спорах и о поставках установлена следующая подведомственность названных споров:

а) иски хозяйствующих субъектов о праве собственности на недвижимое имущество рассматриваются исключительно судом государства — участника СНГ, на территории которого находится имущество;

б) дела о признании недействительными полностью или частично не имеющих нормативного характера актов государственных или иных органов, а также о возмещении убытков, причиненных хозяйствующим субъектам такими актами или возникших вследствие ненадлежащего исполнения указанными органами своих обязанностей по отношению к хозяйствующим субъектам, рассматриваются исключительно по местонахождению указанного органа; при этом подведом-

ственность обеих вышеназванных категорий споров не может быть изменена соглашением сторон;

в) встречный иск и требование о зачете, вытекающее из того же правоотношения, что и основной иск, рассматриваются в том суде, который рассматривал основной иск;

г) споры о заключении договоров поставки товаров и продукции по межгосударственным соглашениям рассматриваются судами государств — участников СНГ по местонахождению предприятий-поставщиков;

д) споры об изменении и расторжении договоров поставки рассматриваются судами государств — участников СНГ независимо от основания заключения договора по местонахождению поставщиков (изготовителей).

Суд государства — участника СНГ вправе разрешать дела, вытекающие из договорных и иных гражданско-правовых отношений между хозяйствующими субъектами, а также из их отношений с государственными и иными субъектами, если на территории данного государства:

а) ответчик имел постоянное местожительство или местонахождение на день предъявления иска; а если в деле участвуют несколько ответчиков, находящихся на территории разных государств — участников СНГ, спор рассматривается по местонахождению любого ответчика по выбору истца;

б) осуществляется торговая, промышленная или иная хозяйственная деятельность предприятия (филиала) ответчика;

в) исполнено или должно быть полностью или частично исполнено обязательство из договора, являющееся предметом спора;

г) имело место действие или иное обстоятельство, послужившее основанием для требования о возмещении вреда;

д) имеет постоянное местожительство или местонахождение истец по иску о защите деловой репутации;

е) находится контрагент — поставщик, подрядчик или оказывающий услуги (выполняющий работы) и спор касается заключения, изменения и расторжения договоров.

Вместе с тем конкретные арбитражные (хозяйственные, экономические) суды и другие органы государств — участников СНГ, разрешающие указанные споры, рассматривают дела и в других случаях, если об этом имеется письменное соглашение сторон о передаче спора этому суду; при наличии такого соглашения суд другого государства — участника СНГ прекращает производство дела по заявлению ответчика, правда, только в том случае, если такое заявление сделано до принятия решения по делу.

Важным является то обстоятельство, что соглашениями о спорах и о госпошлине предусмотрено следующее: суды и другие органы государств — участников СНГ оказывают взаимную правовую помощь. Взаимное оказание правовой помощи включает вручение и пересылку документов и выполнение процессуальных действий, в частности, проведение экспертизы, заслушивание сторон, свидетелей, экспертов и других лиц. Предусмотрено, что при обращении об оказании правовой помощи (и об исполнении решений также) прилагаемые документы излагаются на языке запрашиваемого государства или на русском языке.

Документы, выдаваемые или засвидетельствованные учреждением или специально уполномоченным лицом в пределах их компетенции по установленной форме и скрепленные печатью на территории одного из государств — участников СНГ, принимаются на территории других государств — участников СНГ без какого-либо специального удостоверения. А документы, которые на территории одного из государств — участников СНГ рассматриваются как официальные, пользуются на территории других государств — участников СНГ доказательной силой официальных документов.

Предусмотрено также, что высшие судебные органы и министерства государств — участников СНГ представляют друг другу по просьбе аналогичных органов другой стороны сведения о действующем или действовавшем в их государствах законодательстве и практике его применения. Кроме того, установлено, что для изучения действующего законодатель-

ства государств — участников СНГ, а также практики его применения и работы арбитражных (хозяйственных, экономических) судов организуется регулярный обмен соответствующими законодательными актами и судебными документами, содержащими арбитражно-хозяйственную практику.

Соглашениями о спорах и о госпошлине установлено, что государства — участники СНГ взаимно признают и исполняют вступившие в законную силу решения судов, разрешающих экономические споры между хозяйствующими субъектами государств — участников СНГ. Решения, вынесенные судом (иными органами) одного государства — участника СНГ в части обращения взыскания на имущество ответчика, подлежат исполнению на территории другого государства — участника СНГ органом, назначенным судом либо определенным законодательством того государства.

Но решение это исполняется не автоматически, а его приведение в исполнение производится по ходатайству заинтересованной стороны, к которому прилагаются:

а) должным образом заверенная копия решения суда, о принудительном исполнении которого возбуждено ходатайство;

б) официальный документ о том, что решение вступило в законную силу, если это не видно из текста самого решения;

в) доказательство извещения другой стороны в процессе;

г) исполнительный документ.

Соглашениями предусмотрено, что высшие судебные органы государств — участников СНГ регулируют спорные вопросы, возникающие в связи с приведением в исполнение решений компетентных судов и иных органов, разрешающих данные споры. А Соглашением о госпошлине прямо установлено, что контроль за исполнением этих решений возложен на высшие судебные-арбитражные (судебно-хозяйственные) органы государств-должников.

Ряд вопросов исполнения решений судов и иных органов решен Нью-Йоркской конвенцией о признании и приве-

дении в исполнение иностранных арбитражных решений, которая распространяется, естественно, лишь на те государства — участники СНГ, которые подписали ее или к ней присоединились. Конвенцией, в частности, предусмотрено, что каждое государство признает арбитражные решения иного государства как обязательные и приводит их в исполнение в соответствии с процессуальными нормами той территории, где и спрашивается признание, и приводится в исполнение это решение на условиях, определенных Конвенцией.

Контрольные вопросы

1. Разрешение споров как функция правосудия и как форма защиты прав.
2. Экономические споры в сфере недропользования и их развитие.
3. До- и внесудебное разрешение споров в сфере недропользования.
4. Разрешение экономических споров на пространстве СНГ.

Контрольные тестовые задания

1. По каким процедурам производится разрешение экономических споров в сфере недропользования арбитражными судами?

- а) по процедурам, предусмотренным в ГПК РФ;
- б) по процедурам, предусмотренным в АПК РФ;
- в) по процедурам, выработанным арбитражным судьей и указанным им спорящим сторонам;
- г) по процедурам, выработанным самими спорящими сторонами и в случае согласия с ними арбитражного судьи.

2. Суд какой ветви судебной власти в нашей стране предназначен разрешать экономические споры в сфере управления?

- а) Конституционный Суд Российской Федерации;
- б) мировой судья;
- в) арбитражный суд субъекта Российской Федерации;
- г) Верховный Суд Российской Федерации.

3. Какие органы разрешают экономические споры в сфере недропользования между хозяйствующими субъектами разных государств — участников СНГ?

- а) Экономический суд СНГ;
- б) любой государственный суд по согласованию между участниками спора;
- в) органы, определенные министерствами иностранных дел государств по принадлежности участников споров;
- г) арбитражные, экономические, хозяйственные суды государств — участников СНГ по подсудности, установленной межгосударственными соглашениями.

4. В каких случаях обязательно досудебное урегулирование экономического спора в сфере недропользования?

- а) на этом настаивает один из участников спора;
- б) это прямо предусмотрено в соответствующем законодательном акте;
- в) одна из спорящих сторон полагает, что без этого исковое заявление не будет принято арбитражным судом к рассмотрению;
- г) одна из спорящих сторон считает, что это требование вытекает из договора со вторым участником спора.

Рекомендуемая литература

1. *Клеандров М. И.* Арбитражный процесс: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2004. 595 с.
2. *Клеандров М. И.* Конституционно-правовые основы судебной власти в Российской Федерации: Учебник. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. университета, 2007. 320 с.
3. *Клеандров М. И.* Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Волтерс Клувер, 2006. 600 с.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2005 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28 апреля 2008 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 3 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
6. Федеральный закон от 24 июня 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

И. В. Изюмов, В. И. Карасев, М. И. Клеандров,
И. Р. Салиев, Рида Н. Салиева, Роза Н. Салиева,
З. М. Фаткудинов, А. Ф. Шарифуллина,
Д. Н. Шмелева

ГОРНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

Внешнее оформление
Вайткене Е.

Корректор
Григорьева М. В.

Компьютерная верстка
Пекина Н. Ю.

Подписано в печать 15.04.2010
Формат 60x90 ¹/₁₆. Печать офсетная.
Тираж экз. Заказ №

ООО «ПравоТЭК»
115054 Москва, ул. Зацепа, д.23
По вопросам реализации обращаться
по тел. (495) 235-2549, 235-2361
e-mail: nestor-book@mail.ru

Отпечатано
в полном соответствии с качеством
предоставленных диапозитивов
в ОАО «Типография Новости»
105005 Москва, ул. Фр. Энгельса, 46