



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.3.20>

UDC 349.41(470+571)

LBC 67.99(2)407.32

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPING THE LEGAL REGULATION OF SUBSOIL RIGHTS TRANSFER IN RUSSIA

Elmira F. Baybekova

Astrakhan State University, Astrakhan, Russian Federation

Gulnara S. Dzhumagazieva

Astrakhan State University, Astrakhan, Russian Federation

Introduction: the article is devoted to the problems and prospects of developing the legal regulation of subsoil use transfer in the Russian Federation. For this **purpose**, the authors analyze the development and ways of improving the legislative regulation of the relations regarding the transfer of subsoil rights in the Russian Federation, as well as make proposals to improve the legislation in the field of regulating the transfer of the right to use subsoil plots on the basis of a comprehensive study of the legal norms. Using the **methods** of scientific knowledge, primarily the method of system analysis, in order to identify the areas of improving the Russian legislation in the field of regulating the transfer of the right to use subsoil plots, the authors have analyzed the legislation of the Russian Federation in the field of subsoil use, as at present, for attracting more investment and the overall developing of the subsoil market, the state is taking measures to improve the regulatory framework in this area. **Results:** the legal regulation of public relations in the field of subsoil use should guarantee the protection of the interests of the state as the owner of subsoil and the persons entitled to use subsoil. A special function of the transfer of the right to use a subsoil plot is that it is a way of transferring the right to use a natural resource that belongs to the state between the entities. **Conclusions:** at present, the law fixes exclusively the public law procedure for the transfer of the right to use a subsoil plot, as for the transfer of subsoil use rights a decision of the competent executive authority is necessary. There is a prospect of transition to civil law in this area, but it will require the development of a large regulatory framework to prevent the uncontrolled transfer of the right to subsoil use.

Key words: subsoil, subsoil use, transfer of rights, state, natural resources, current legislation, qualification requirements, participant of legal relations.

Citation. Baybekova E.F., Dzhumagazieva G.S. Problems and Prospects of Developing the Legal Regulation of Subsoil Rights Transfer in Russia. *Legal Concept*, 2018, vol. 17, no. 3, pp. 146-153. DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.3.20>

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕХОДА ПРАВ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эльмира Фаридовна Байбекова

Астраханский государственный университет, г. Астрахань, Российская Федерация

Гульнора Сарсенбаевна Джумагазиева

Астраханский государственный университет, г. Астрахань, Российская Федерация

Введение: статья посвящена проблемам и перспективам развития правового регулирования перехода прав пользования недрами в Российской Федерации. С этой целью авторами анализируются развитие и пути совершенствования законодательного регулирования отношений, касающихся перехода прав недропользования в Российской Федерации, а также выносятся предложения по совершенствованию законодательства в области регулирования перехода права пользования участками недр на основе комплексного изучения правовых норм. С помощью методов научного познания, прежде всего метода системного анализа, авторами в целях выявления направлений совершенствования российского законодательства в области регулирования перехода права пользования участками недр, было проанализировано законодательство Российской Федерации в сфере недропользования, так как в настоящее время в целях привлечения большего количества инвестиций и общего развития рынка недропользования государство принимает меры по совершенствованию нормативно-правовой базы в данной области. **Результаты:** правовое регулирование общественных отношений в сфере недропользования должно гарантировать защиту интересов государства как собственника недр и лиц, обладающих правом пользования недрами. Особая функция перехода права пользования участком недр заключается в том, что это способ передачи права пользования природным ресурсом, которое принадлежит государству, между субъектами. **Выводы:** в настоящее время законодательство устанавливает исключительно публично-правовой порядок перехода права пользования участком недр, так как для осуществления передачи права недропользования необходимо решение компетентного органа исполнительной власти. Существует перспектива перехода к гражданско-правовым началам в данной области, однако это потребует разработки большой нормативно-правовой базы в целях недопущения неконтролируемой передачи права пользования участком недр.

Ключевые слова: недра, недропользование, переход права, государство, природные ресурсы, действующее законодательство, квалификационные требования, участник правоотношений.

Цитирование. Байбекова Э. Ф., Джумагазиева Г. С. Проблемы и перспективы развития правового регулирования перехода прав пользования недрами в Российской Федерации // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2018. – Т. 17, № 3. – С. 146–153. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.3.20>

Введение

Переход права пользования недрами является одним из наиболее часто используемых механизмов в сфере недропользования.

Изначально переход права пользования участками недр был связан с необходимостью реоформления права после реорганизации пользователя недр, но в последующем, под предлогом необходимости оптимизации управления предприятий-недропользователей, были установлены основания разрешенной законом передачи права пользования участками недр третьим лицам. Данные основания

предполагают дочернюю связь или участие первоначального пользователя недр в обществе, к которому переходит право, то есть такая возможность предполагает ограниченный круг третьих лиц. Вместе с тем отсутствие обязанности сохранения данной связи после перехода права привело к возможности преодоления основного запрета передачи права пользования участками недр третьим лицам.

Действующим законодательством о недрах предусмотрены квалификационные требования к претендентам на получение права пользования участками недр, которые устанавливаются без достаточной степени конк-

ретизации и особенностей различных участков недр. Практически не учитывается специфика оформления прав на земельные участки и горное имущество.

Отсутствие комплексных научных исследований по данному вопросу в совокупности с перечисленными факторами определяют актуальность выбранной темы.

Проблемы правового регулирования перехода прав пользования недрами в Российской Федерации

Переходя к рассмотрению проблем перехода права пользования на недра, стоит отметить, что данная сфера всегда вызывает довольно много споров и вопросов среди специалистов.

Учитывая тот факт, что отношения в сфере недропользования всегда основаны на лицензии, начать представляется необходимым именно с самого понятия лицензии, ее правовой природы и содержания. Лицензия – это правоустанавливающий документ, который закрепляет передачу права пользования участком недр, определяет режим такого пользования, имеет свою специфику и выдается на основании решения уполномоченного органа в административном порядке. Тем не менее не все так однозначно, как может показаться на первый взгляд. В современной судебной практике существует две точки зрения по поводу самой сущности права пользования недрами.

Следуя первой, право пользования недрами – это ограниченное в обороте имущественное право, к которому применимы нормы гражданского права. Эта точка зрения нашла свое отражение в некоторых судебных актах, где признается возможность правопреемства по этим правам, возможность внесения их в качестве вклада при заключении договора простого товарищества, возможность внесения в уставный капитал хозяйственного общества. Таким образом, суды указывают на гражданско-правовую природу отношений в сфере права пользования недрами, признают юридическое равенство сторон. При этом применим такой способ защиты гражданских прав, предусмотренный ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, как присуж-

дение к исполнению обязанности в натуре. Суды признают, что действующий закон «О недрах» содержит в себе нормы гражданского, налогового законодательства и законодательства о недропользовании.

Вторая же точка зрения заключается в том, что отношения по поводу пользования недрами не являются гражданско-правовыми. Порядок предоставления права пользования участком недр носит исключительно разрешительный характер, а отношения, связанные с выдачей лицензии, являются административными, где нормы гражданского законодательства неприменимы.

Статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством [1]. Из чего следует, что для применения гражданско-правовых норм требуется прямое указание возможности применения таких норм в соответствующих нормативно-правовых актах.

Современное законодательство о недрах не предусматривает указания в исковом заявлении процедуры аннулирования лицензии. Федеральным законом Российской Федерации «О недрах» предусмотрено только прекращение права пользования недрами и закреплен закрытый перечень оснований. Статья 21 указанного закона установила процедуру прекращения права пользования недрами, при этом аннулирование лицензии Законом не предусмотрено. Следовательно, требование об аннулировании Роснедра аннулировать лицензию также не основано на нормах действующего законодательства.

Достаточно типичной является ситуация, когда суд указывает, что истцом смешаны способы защиты и те основания, в силу которых они возникают, а заявленные истцом требования о признании гражданско-правовой сделки (лицензии) недействительной на основании ст. 168 ГК Российской Федерации не могут быть удовлетворены арбитражным судом.

Современная судебная практика по переходу права пользования недрами также ис-

ходит из того, что отношения, сложившиеся между хозяйствующими субъектами и государственными органами в процессе переоформления лицензий на основании Закона Российской Федерации «О недрах», регулируются специальным законодательством.

Необходимо сказать о том, что сторонники гражданско-правовой природы лицензии зачастую обращаются к ст. 11 Закона «О недрах», где устанавливается, что между уполномоченным органом власти и пользователем может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Именно данная норма вызывает множество вопросов, она же и является причиной, по которой некоторые суды ошибочно классифицируют лицензионное соглашение как договор [2].

На наш взгляд, вторая позиция представляется более логичной и законодательно мотивированной. При отсутствии в нормативно-правовых актах прямого указания на возможность применения гражданско-правовых норм в сфере недропользования, и принимая во внимание установленный порядок предоставления лицензий на право пользования участком недр, можно сделать вывод о том, что данные отношения носят исключительно административный характер, где субъекты не имеют юридически равного статуса.

Еще одной проблемой, на которую стоит обратить внимание, является фактическое отсутствие в законодательстве дифференцированных требований для претендентов на получение права пользования участком недр. Федеральный закон Российской Федерации «О недрах» устанавливает квалификационные требования в виде наличия у лица квалифицированных специалистов, техники, требующейся для проведения работ, и необходимых денежных средств [2].

Законодатель не устанавливает, какие именно специалисты и в каком количестве необходимы, какая техника должна быть в распоряжении претендента, и какой суммой денежных средств он должен обладать. Конечно, это отчасти обусловлено спецификой участка недр, размерами месторождения, видом полезных ископаемых, которые собираются добывать, и многим другим, но на дан-

ный момент эти требования носят сугубо оценочный характер, что на практике может вызывать множество проблем. В связи с этим представляется обоснованным законодательно установить дифференцированные требования для претендентов на получение права пользования участком недр.

Перспективы развития правового регулирования перехода прав пользования недрами в Российской Федерации

Многие специалисты в сфере недропользования считают необходимым переход от административного порядка предоставления прав пользования недрами к гражданско-правовому. Идеи пересмотра Федерального закона Российской Федерации «О недрах» в части лицензирования и даже введения Горного кодекса возникали с начала 90-х гг. прошлого столетия.

Говоря о введении договорных начал в порядок лицензирования недропользования, нужно отметить, что существует принципиальное различие между предложениями установить систему публичного договора и предложениями перехода к гражданско-правовому регулированию отношений данной сферы. Попытки перехода от лицензионного порядка к договорному обусловлены пониманием того, что не удастся в полной мере отрегулировать данные отношения законодательно в связи со спецификой горного права. В то же время если делать акцент на переговоры и хотя бы частично уравнивать статус субъектов, появляется возможность урегулировать все вопросы, возникающие между участниками отношений, не оставляя пробелов. Однако заменить лицензионную систему на концессионную в короткие сроки было бы абсолютной авантюрой. Возможен один-единственный вариант – концессионная система должна эволюционно вытеснить параллельно с действующей системой лицензирования [5, с. 18].

Можно предположить, что нежелание государства расширить диспозитивное начало в отношениях по поводу недропользования обусловлено боязнью необеспечения защитой интересов общества. Дело в том, что для применения договорных норм первоначально не-

обходимо полностью пересмотреть существующие правила в данной сфере и создать принципиально новую правовую базу. На смену лицензии может прийти публично-правовой по характеру договор, успешно применяемый во многих зарубежных странах, где вообще отсутствует регулирование в административном порядке [4, с. 90].

Сказанное представляется особенно актуальным ввиду фактического отказа государства от применения порядка пользования недрами в виде соглашений о разделе продукции.

В настоящее время наиболее обсуждаемыми являются инициативы и проекты по введению гражданско-правовых способов возникновения и перехода права пользования участками недр. Наиболее совершенным, с юридической точки зрения, является проект федерального закона «О недрах» (далее – Законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную думу Российской Федерации в 2005 году. В ч. 1 ст. 20 данного Законопроекта указывается, что право пользования участком недр является имущественным правом. Оно может переходить от одного лица к другому в порядке правопреемства и быть предметом гражданско-правовых сделок в той мере, в какой оборот этого права допускается Законопроектом и иными федеральными законами. Подразумевается, что право пользования участком недр, его возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 9 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», с учетом требований Законопроекта (ч. 2 ст. 20 Законопроекта). Согласно ч. 1 ст. 54 Законопроекта право пользования участком недр, возникшее на основании договора пользования участком недр, может быть передано пользователем недр другому субъекту предпринимательской деятельности, отвечающему требованиям, предъявляемым к пользователям недр федеральными законами и решением о проведении аукциона по данному участку недр, в порядке, установленном гражданским законодательством, с согласия органа исполнительной власти, заключившего договор пользования участком недр.

Необходимо отметить, что Законопроект предусматривает распространение данного порядка только на переход права пользования по договору. Для перехода права пользования, возникшего на основании лицензионного порядка, установлено изъятие. Так, в ч. 3 ст. 93 Законопроекта сказано, что право пользования участком недр, осуществляемое в соответствии с лицензией на пользование недрами, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, иначе как в случаях, предусмотренных данной статьей. При этом устанавливается перечень оснований, полностью совпадающий с установленными законом Российской Федерации «О недрах» основаниями, которые применяются в действующей лицензионной системе. Таким образом, введение договорного механизма перехода права не коснется предоставленных лицензий и, ввиду того, что большая часть привлекательных участков, недр в настоящее время находится в распределенном фонде, указанное нововведение не решит проблемы совершенствования сложившейся системы перехода прав на участки недр. Необходимо отметить, что указанный проект так и не был принят, как и многие другие, разработанные в конце 90-х – начале 2000-х годов.

Очевидно, что принятие одних лишь данных поправок без серьезного пересмотра положений законодательства о недрах может привести к трагическим последствиям. Потребуется существенный пересмотр действующего законодательства, в котором право пользования недрами является специальным правом, предоставляемым государством, которое не является объектом гражданско-правовых отношений. С одной стороны, гражданско-правовой механизм позволит передавать право пользования недрами более эффективному собственнику, но с другой – не обеспечит устойчивости права недропользования – необходимого условия привлечения в отрасль долгосрочных инвестиций. Законодательство о недрах должно учитывать специфику недропользования как особого вида хозяйственной деятельности – первый доход от вложенных в отрасль денег может быть получен только после весьма продолжительного срока (в за-

висимости от вида полезного ископаемого колеблется от 2 до 10 лет). В связи с тем, что недропользование является высокорисковой хозяйственной деятельностью, требуется создание условий, прежде всего направленных на обеспечение устойчивости предоставленного права, в том числе и в условиях предлагаемых нововведений.

А.А. Ялбулгановым рассматривается возможность санкционирования государством перехода права пользования участками недр в рамках гражданско-правовых отношений и указывается, что ввиду отсутствия четкого представления о механизме реализации (процедурной формы, прав и обязанностей, оснований отказа) данный порядок представляется весьма неразработанным. Для его внедрения потребуется коренная ломка существующей системы [6, с. 55].

Сам по себе гражданско-правовой механизм перехода права пользования участками недр не должен означать возможность самовольно распоряжаться участком. Расширение диспозитивного начала в законодательстве о недрах невозможно без создания комплексного института экономической оценки права пользования недрами, должна быть создана соответствующая методико-правовая база, позволяющая определить критерии (запасы, кондиции) и возможную градацию экономической стоимости конкретного участка недр. В то же время встает вопрос о диспозитивности договорных отношений. Аргументируя позицию необходимости определения ценообразования государством, стоит сказать, что должны быть установлены лишь предельные допустимые отклонения, чтобы стороны сделки не злоупотребляли предоставленной возможностью свободного ценообразования.

В настоящее время право пользования недрами не является объектом гражданско-правовых отношений и его стоимостная оценка не предусмотрена. Однако при этом экономические критерии используются при определении различного рода платежей, связанных с предоставлением права пользования недрами (например, стартовый разовый платеж при аукционной форме предоставления права пользования недрами) и последующим недропользованием на участке. Кроме того, уста-

новлены критерии рентабельности, непосредственно влияющие на хозяйственную деятельность и оценку активов.

Если же говорить о менее грандиозных перспективах развития законодательства в данной сфере (и при условии дальнейшего использования административного порядка выдачи лицензий), то существует необходимость урегулировать некоторые вопросы, связанные с переходом права пользования недрами. При переходе права недропользования по основанию приобретения имущества пользователя-банкрота на практике возникают проблемные ситуации, когда конкурсный управляющий не дает согласия на переход лицензии. Перед законодателем стоит задача по созданию нормативно-правовых актов, которые смогли бы решить данную проблему. Необходимо внести изменения в законодательство в сферах как банкротства, так и недропользования и ввести отдельный конкурс на приобретение такого имущества вместе с лицензией без участия конкурсного управляющего.

Выводы

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Переход права пользования недрами является правовой формой возникновения специального права природопользования (права пользования участком недр) для одного субъекта и одновременное прекращение данного права для другого, осуществляемой в порядке административной процедуры переоформления лицензии с сохранением условий пользования участком недр.

2. В настоящее время существует круг проблем в нормативно-правовых актах, регулирующих переход права пользования на участки недр в Российской Федерации. Данный круг проблем является довольно широким, что подтверждается судебной практикой. Основными проблемами можно назвать: отсутствие четких квалификационных требований к претенденту, обязательность получения согласия конкурсного управляющего при переходе права пользования на участки недр в порядке приобретения имущества пользователя-банкрота, а также наличие возможности практически бесконтрольно передавать данное пра-

во на основании учреждения нового юридического лица и передачи права дочернему обществу от основного.

3. Представляется необходимым урегулировать порядок передачи права пользования участком недр между дочерним и основным обществом, а также при учреждении нового юридического лица путем введения условия об обязательности сохранения доли предыдущего пользователя в обществе, на которое переоформляется лицензия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ : (в ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.

2. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» : (ред. от 30.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823.

3. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12.12.1993) : (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

4. Ненашева, И. А. Проблемы применения отдельных норм законодательства РФ о недрах / И. А. Ненашева // Вестник Международного института экономики и права. – 2013. – № 3. – С. 88–96.

5. Шлютер, М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования : монография / М. С. Шлютер. – М. : Проспект, 2015. – 119 с.

6. Ялбулганов, А. А. Правовой режим платежей за пользование недрами и обеспечение фискальных интересов Российского государства / А. А. Ялбулганов // Право : Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 3. – С. 50–73.

REFERENCES

1. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast vtoraya) ot 26.01.1996 № 14-FZ: (v red. ot 23.05.2018) [The Civil Code of the Russian Federation (Part Two) of 26 January 1996 No. 14-FZ: (ed. of 23 May 2013)]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1996, no. 5, art. 410.

2. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21.02.1992 № 2395-1 «O nedrakh»: (red. ot 30.09.2017) [Law of the Russian Federation of 21 February 1992 No. 2395-1 ‘On Subsoil’: (ed. of 30 September 2017)]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1995, no. 10, art. 823.

3. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993): (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami Rossiyskoy Federatsii o popravkakh k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation: (Adopted by Popular Vote on 12 December 1993): (Taking into Account the Amendments Introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of 30 December 2008, No. 7-FKZ of 30 December 2008, No. 2-FKZ of 5 February 2014, No. 11-FKZ of 21 July 2014)]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398.

4. Nenasheva I.A. Problemy primeneniya otdelnykh norm zakonodatelstva RF o nedrakh [Problems of Application of Certain Norms of the Russian Legislation on Subsoil]. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ekonomiki i prava*, 2013, no. 3, pp. 88-96.

5. Shlyuter M.S. *Administrativnaya otvetstvennost za pravonarusheniya v oblasti okhrany nedr i nedropolzovaniya* [Administrative Liability for Offenses in the Field of Subsoil Protection and Use]. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 119 p.

6. Yalbulganov A.A. Pravovoy rezhim platyezhey za polzovanie nedrami i obespechenie fiskalnykh interesov Rossiyskogo gosudarstva [Legal Regime of Payments for the Use of Subsoil and Ensuring Fiscal Interests of the Russian State]. *Pravo: Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2017, no. 3, pp. 50-73.

Information about the Authors

Elmira F. Baybekova, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Corporate Law, Astrakhan State University, Tatishcheva St., 20A, 414056 Astrakhan, Russian Federation, karinbey@mail.ru.

Gulnara S. Dzhumagazieva, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Civil Law, Astrakhan State University, Tatishcheva St., 20A, 414056 Astrakhan, Russian Federation, gp.aspu@mail.ru, gulnara.dz@mail.ru.

Информация об авторах

Эльмира Фаридовна Байбекова, кандидат юридических наук, доцент кафедры корпоративного права, Астраханский государственный университет, ул. Татищева, 20А, 414056 г. Астрахань, Российская Федерация, karinbey@mail.ru.

Гульнара Сарсенбаевна Джумагазиева, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, Астраханский государственный университет, ул. Татищева, 20А, 414056 г. Астрахань, Российская Федерация, gp.aspu@mail.ru, gulnara.dz@mail.ru.