

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина»

На правах рукописи

Миронов Никита Юрьевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ,
ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ
ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

Специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

**Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Василевская Д.В.

Москва – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	14
§1. Эволюция правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в национальном законодательстве	14
§2. Правовая природа права пользования недрами и его приостановления, ограничения и досрочного прекращения.....	35
ГЛАВА 2. СИСТЕМА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТНОШЕНИЯМИ, СВЯЗАННЫМИ С ПРИОСТАНОВЛЕНИЕМ, ОГРАНИЧЕНИЕМ И ДОСРОЧНЫМ ПРЕКРАЩЕНИЕМ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	50
§1. Система нормативного правового регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации.....	50
§2. Система государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации.....	104
§3. Проблемы правоприменения и судебной-арбитражной практика по делам, связанным с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами	124
ГЛАВА 3. СИСТЕМА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРИОСТАНОВЛЕНИЕМ, ОГРАНИЧЕНИЕМ И ДОСРОЧНЫМ ПРЕКРАЩЕНИЕМ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	143
§1. Система нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в странах Западной Европы и Северной Америки	144
§2. Система нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в странах СНГ	166
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	184
БИБЛИОГРАФИЯ	189

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Развитию и совершенствованию законодательства Российской Федерации о недрах традиционно уделяется большое внимание, что обусловлено степенью значимости для российского государства сферы общественных отношений, связанных с пользованием недрами.

А.Е. Яновский в этой связи еще в начале XX века обозначил три бесспорных положения, относящихся к пользованию недрами. По мнению ученого, во-первых, ископаемые составляют насущную необходимость для народного хозяйства, а, следовательно, для развития человека, во-вторых, ископаемые не возобновляемы, и, в-третьих, ископаемые количественно ограничены¹. Современными авторами разделяется данный подход. Так, С.А. Боголюбов отмечает, что ресурсы недр ограничены и их неконтролируемое использование для целей производства и потребления может привести к изменению их количественного состава и ухудшению состояния, что ставит государство перед необходимостью принятия мер, направленных на регулирование распределения ресурсов и их охрану².

Изучение и освоение месторождений является одним из главных направлений проводимой в настоящее время внутренней политики государства. Рассматриваемая сфера общественных отношений на протяжении многих лет как в прошлом, так и в настоящее время представляет первостепенный интерес для страны и общества в целом. Современное развитие технологий и технических устройств, используемых при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых, а также при осуществлении иных видов пользования недрами, должно быть сопряжено с актуализацией нормативного правового регулирования. Законодательство должно обеспечивать устойчивый рост экономического благосостояния, создавая благоприятные условия для

¹ Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотръ его въ Россіи. С.-Петербургъ. Типографія М-ва Финансовъ (В. Киришбаума), Дворц.пл., д. М-ва Финансовъ. 1900. С. 5.

² Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001. С. 225.

инвестиций, не оставляя без внимания интересы населения, защиту прав граждан на благоприятную окружающую природную среду.

Государство, являясь собственником недр, не должно их исключать из области своего непосредственного присутствия и участия. Необходимость государственной активности при регулировании права недропользования очевидна: недра должны эксплуатироваться не только ради удовлетворения текущих потребностей и экспортных поставок, но и в интересах будущих поколений. Устойчивое участие российского государства в формировании и развитии горного права на разных исторических этапах во многом зависело от состояния нормативного правового регулирования и государственного управления в сфере пользования недрами при условии компромисса интересов государства и недропользователей.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в настоящее время не в полном объеме разработаны нормы, имеющие стабилизирующее значение для освоения месторождений полезных ископаемых, направленные на соблюдение баланса интересов, обеспечивающие выполнение регулятивных и охранительных функций, предусмотренных нормативными правовыми актами, регулируемыми отношения в области досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами. И в то же время должны учитываться интересы субъектов указанных отношений (в том числе недропользователей). В научной литературе отмечается, что система нормативного правового регулирования не в полной мере позволяет обеспечить соблюдение требований законодательства и развитие минерально-сырьевой базы, что подтверждает актуальность проведенного исследования.

Актуальность диссертационного исследования также выражается в возрастающей роли и значении нормативного правового регулирования отношений, связанных с досрочным прекращением, приостановлением, ограничением права пользования недрами.

Государство как суверен, выступая в защиту публичных интересов, применяет дискреционное право с помощью административно-правового

механизма регулирования отношений недропользования. Более того, государство имеет исключительное, монопольное право на законодательство и юрисдикцию внутри страны в пределах всей государственной территории и вправе устанавливать превентивные меры и режим администрирования общественных отношений, в том числе в части приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами, в той мере, в которой это необходимо для обеспечения государственной безопасности и национальных интересов.

В то же время такой значимый инструмент воздействия как досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами должен применяться государством обоснованно, не нарушая ни интересов государства, ни права пользователей недр, что может быть обеспечено, в том числе, при четком соблюдении порядка, установленного нормативными правовыми актами для приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами.

Чтобы недропользование оказалось эффективным как с экономической точки зрения сегодняшнего дня, так и с охранной точки зрения, оно должно быть устойчивым и осуществляться в условиях стабильного правового регулирования.

В связи с этим приостановление, ограничение и досрочное прекращение пользования недрами представляют собой, прежде всего, форму волеизъявления государства, процесс, который регулируется системой материальных и процессуальных норм законодательства, а также прекращение правоотношений между государством и пользователем недр. Приостановление, ограничение и досрочное прекращение – те механизмы, с помощью которых государство в «исключительных» случаях осуществляет непосредственное вмешательство в процесс недропользования, поскольку такое вмешательство неизбежно (при возникновении явной угрозы населению, нарушении правил пользования недрами и пр.).

С учетом изложенного автор считает, что не всегда интересы государства могут быть обеспечены путем принятия решения о приостановлении, ограничении, досрочном прекращении права пользования недрами, которое в том

или ином случае может быть невыгодно с точки зрения экономических интересов государства и рационального пользования недрами. В отдельных ситуациях более целесообразным может быть изменение права пользования недрами (внесение изменений в лицензии на пользование недрами), а не его досрочное прекращение.

Настоящее диссертационное исследование посвящено изучению вопросов, связанных с правовой природой, основаниями и порядком приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является раскрытие правовой природы общественных отношений в сфере приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами, анализ системы нормативного правового регулирования и системы государственного управления в рассматриваемой сфере, изучение предпосылок формирования, становления, тенденций развития, а также направлений совершенствования нормативного правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Для достижения поставленных целей работы поставлены следующие **задачи** исследования:

- определить особенности развития правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в национальном законодательстве;

- раскрыть правовую природу права пользования недрами и его приостановления, ограничения и досрочного прекращения;

- проанализировать систему нормативного правового регулирования общественных отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации, в том числе в субъектах Российской Федерации;

- рассмотреть основания для приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами;

- исследовать порядок и процедуру приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами;

- изучить систему государственного управления общественными отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, как на федеральном, так и на региональном уровне;

- рассмотреть и систематизировать практику применения законодательства Российской Федерации о недрах в рассматриваемой сфере общественных отношений;

- исследовать систему нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в зарубежных государствах;

- обозначить подходы для применения и толкования отдельных норм права в рассматриваемой сфере общественных отношений и возможные направления совершенствования законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в Российской Федерации.

Предметом исследования является система нормативных правовых актов Российской Федерации (федерального и регионального уровня), регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере, практика деятельности органов исполнительной власти в сфере недропользования, материалы судебно-арбитражной практики по вопросам применения указанных норм права, а также выводы и подходы, выработанные отечественными и иностранными учеными и специалистами в области природоресурсного, экологического, административного и других отраслей права.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды ведущих ученых и специалистов в области земельного, экологического, горного права дореволюционного, советского и российского периода: В.Б. Агафонова, Г.С. Башмакова, С.А. Боголюбова, Д.В. Василевской, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, И.В. Изюмова, В.И. Карасева, В.А. Кикотя, М.И. Клеандрова,

Б.Д. Ключкина, М.Е. Когана, В.Н. Кокина, О.С. Колбасова, С.В. Колдаева, Н.И. Краснова, Г.Л. Краснянского, А.Н. Курского, И.А. Ларочкиной, П.Г. Лахно, Б.А. Лисковца, Е.Ю. Мазкова, Н.Б. Мухитдинова, М.Е. Певзнера, А.И. Перчика, И.Р. Салиева, Р.Н. Салиевой, С.А. Сосны, В.Г. Стругова, М.К. Сулейменова, Н.А. Сыродоева, А.М. Турубинера, Н.И. Хлуденевой, Д.Г. Храмова, А.Ф. Шарифуллиной, Л.Б. Шейнина, С.А. Шейнфельд, А. Штофа, А.А. Ялбулганова, А.Е. Яновского и других.

В работе над диссертацией теоретической базой послужили научные работы признанных специалистов в области общей теории права, конституционного, гражданского, административного права: С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, Н.Г. Власенко, А.Н. Вылегжанина, К.Г. Григорьева, В. Голевинского, О.С. Иоффе, П.В. Крашенинникова, В.В. Лазарева, В.Н. Литовкина, Д. Мейера, А.Ф. Ноздрачева, А.Б. Пешкова, К. Победоносцева, И.А. Покровского, В.К. Райхера, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Т.Я. Хабриевой, М.Д. Шаргородского, Г.Ф. Шершеневича и других.

В работе также использованы научные труды зарубежных ученых в области горного, экологического, административного и гражданского права: Д. Баура, Н. Бенте, Е. Бергрехта, К. Болдта, Х. Веллера, Е. Годэмэ, Э. Кремера, А. Лукаса, Д. вон Стаунгерса, Р. Стернера, К. Ханта.

Проведенные до настоящего времени исследования и работы посвящены анализу законодательства о недрах или вопросам правового регулирования отношений недропользования с позиции природоресурсного права, а также рассмотрению отдельных институтов законодательства о недрах.

Вместе с тем общественные отношения в сфере приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами ранее не являлись предметом комплексного системного анализа с точки зрения их формирования и становления, сущности и содержания, правовой природы, теоретических и практических аспектов их осуществления, регулирования за рубежом.

Вопросы правового регулирования приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами впервые были затронуты в научной литературе на рубеже XIX-XX веков. В частности, в трудах «Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы» А. Штофа 1896 года, «Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России» А. Яновского 1900 года и «Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обзором принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы» В. Стругова 1907 года рассмотрено правовое регулирование, действовавшее в указанный временной период как в странах Западной Европы, так и в Российской империи. Частично предметом названных исследований, в том числе являлись вопросы, связанные с приостановлением, ограничением, досрочным прекращением права пользования недрами.

На советском этапе развития науки природоресурсного права во второй половине XX века, а также в современной литературе изучению права пользования недрами посвящены работы А.М. Турубинера, Н.Б. Мухитдинова, Г.С. Башмакова, М.Е. Коган, Н.А. Сыродоева, В.К. Григорьева, Н.И. Краснова, С.А. Боголюбова, Д.В. Василевской, М.В. Дудикова, Б.Д. Клюкина, М.Е. Певзнера, А.И. Перчика, Р.Н. Салиевой и других авторов. В работах указанных авторов исследуются вопросы комплексного характера, связанные с использованием природных ресурсов и недр в частности, институт права собственности советского государства на природные ресурсы, отношение и подходы советского государства к природопользованию.

Эмпирическую базу диссертации составляют: Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, судебная практика Конституционного

Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, арбитражных судов федеральных округов, архивные источники, законодательство зарубежных стран.

Методологическую основу исследования образуют научные методы познания общественных явлений и процессов: системно-функциональный, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, программно-целевой, формально-юридический, логический, теоретико-прогностический и др.

Научная новизна исследования заключается в том, что автором впервые проведен комплексный и системный анализ общественных отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации и зарубежных государствах, с точки зрения их формирования и становления, сущности, содержания, правовой природы, теоретических и практических аспектов. Ранее проводившиеся отечественные исследования касались отдельных проблем в указанной сфере и не систематизировали выводы, подходы, знания в этой области. В работе представлены результаты изучения эволюции правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами, предложены авторские определения понятий «прекращение права пользования недрами», «государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами», выделены основные задачи и принципы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами. В диссертации проведен сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также предложены наиболее перспективные направления совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах.

На защиту выносятся следующие положения:

1. По мнению диссертанта, приостановление, ограничение, досрочное прекращение права пользования недрами являются механизмом управления

государственным фондом недр и одной из важнейших составляющих административно-правового механизма регулирования отношений между государством и пользователями недр. В процессе этих отношений создаются условия для обеспечения рационального использования и охраны недр, а также защиты прав и интересов недропользователей. Однако из действующего нормативного правового регулирования отношений, связанных с использованием недрами, следует, что приостановление, ограничение, досрочное прекращение права пользования недрами представляют собой, прежде всего, государственную функцию, процедура исполнения которой определена соответствующим административным регламентом.

2. В настоящее время отсутствуют как доктринальное, так и легальное понятия «прекращения права пользования недрами». Автором предлагается рассматривать указанный термин как доктринально, так и легально как прекращение исключительного права недропользователя на осуществление в границах конкретного участка недр деятельности, соответствующей видам пользования недрами, предусмотренным лицензией на пользование недрами (то есть связанной с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых, а также осуществлением иных видов деятельности, связанных с использованием недрами).

3. Государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, определяется автором как специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий по распоряжению государственным фондом недр, а именно, по приостановлению, ограничению и досрочному прекращению права пользования недрами, и которая направлена на реализацию задач, вытекающих из норм права, в том числе на исполнение законодательства Российской Федерации о недрах и в области охраны окружающей среды.

4. К основным задачам государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением

права пользования недрами, диссертантом отнесены соблюдение требований законодательства Российской Федерации, достижение благоприятных условий для жизнедеятельности и обеспечение экологической безопасности граждан, в том числе обеспечение безопасности жизни и здоровья людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами.

5. Автором выделены основные принципы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, к которым отнесены принципы законности, эффективности исполнения требований законодательства, соблюдения прав пользователей недр, независимости и объективности органов государственного управления, обеспечения рационального использования и охраны недр, а также ряд специальных (самостоятельных) принципов, таких как принципы целесообразности приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами (не путать с принципами справедливости и соразмерности) и защиты экономических интересов Российской Федерации; презумпции опасности деятельности, связанной с использованием недрами.

6. Перечень оснований для досрочного прекращения права пользования недрами, по мнению автора работы, следует дополнить новым основанием – случаем, если недропользователь перестал удовлетворять требованиям законодательства о недрах (в том числе требованиям о наличии квалифицированных специалистов, необходимых финансовых и технических средств для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с использованием недрами). Введение данного основания возможно при условии закрепления механизма выявления несоответствия пользователя недр установленным требованиям и срока для устранения этого несоответствия. Схожее регулирование применяется в немецком горном законодательстве.

7. В части оснований и порядка досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами автором предлагаются правила разграничения оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами (посредством установления отдельных перечней оснований). Критериями разделения оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами должны являться степень опасности обстоятельства, с наступлением которого закон связывает наступление тех или иных последствий (досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами), и его влияние на жизнь и/или здоровье людей, а также на рациональное использование недр, безопасность ведения работ, связанных с использованием недрами, сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин.

Практическая значимость исследования. Сформулированные диссертантом в работе положения и выводы могут быть использованы в научной работе в качестве исходного материала для последующих исследований правовых проблем приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами, а также в процессе преподавания горного, экологического и природоресурсного права в высших учебных заведениях. Содержащиеся в диссертации предложения и рекомендации могут быть использованы в нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Основные научные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в ряде публикаций, были доложены на научно – практических конференциях различного уровня. Теоретические положения и практические выводы автора использовались при проведении семинарских занятий по курсу горного права в Российском государственном университете нефти и газа имени И.М. Губкина.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографии.

ГЛАВА 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Эволюция правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в национальном законодательстве

Прекращение права пользования недрами представляет собой, прежде всего, форму волеизъявления государства, процесс, который регулируется системой материальных и процессуальных норм законодательства, а также прекращение правоотношений между государством и пользователем недр.

Исторически с целью реализации основных задач рационального использования полезных ископаемых и охраны недр государством использовались меры воздействия, побуждающие пользователей недр соблюдать условия пользования участками недр. Среди таких мер наиболее действенной мерой данного воздействия является прекращение права пользования недрами.

Государство как суверен, выступая в защиту публичных интересов, применяет дискреционное право с помощью административно-правового механизма регулирования отношений недропользования. При этом нормы административного права призваны обеспечить прежде всего публичный интерес¹.

Далее, как суверен, государство имеет исключительное, монопольное право на законодательство и юрисдикцию внутри страны в пределах всей государственной территории². Кроме того, государство как суверен вправе устанавливать превентивные меры и режим администрирования общественных отношений, в том числе в части прекращения права пользования недрами, в той мере, в которой это необходимо для обеспечения государственной безопасности и национальных интересов.

Устойчивое развитие российского государства на разных исторических этапах во многом зависит от развития нормативного правового регулирования и

¹ Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 24.

² Алексеев. С.С. Государство и право. М. 1993. С. 31.

государственного управления в сфере пользования недрами при условии компромисса интересов государства и недропользователей. Согласимся с высказыванием С.А. Боголюбова о том, что, «оценивая нынешнее законодательство и современное правоприменение, нельзя не видеть исходные и промежуточные позиции в регулировании недропользования, от чего, от каких правовых институтов ушли и куда, к каким новым проблемам пришли, на каком этапе развития и правового регулирования недропользования находимся»¹.

В настоящей главе диссертантом проводится анализ формирования и развития правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в российском государстве через призму истории развития отечественного горного законодательства. При этом исходим из того, что к приостановлению, ограничению и досрочному прекращению, безусловно, применим термин «правовой институт», под которым в теории права понимается «совокупность правовых норм, регулирующих одну сторону (участок) качественно однородных общественных отношений».

Традиционно в научной литературе принято считать, что развитие горного законодательства берет свое начало в XVII-XVIII веках.

В России горнопромышленность зарождается в середине XVII века, к этому же времени относятся и первые законодательные акты, относящиеся к поискам и разведке полезных ископаемых.

До этого времени, отмечает А.Е. Яновский, «правительству не приходилось останавливаться на этом вопросе, так как не было на Руси «рудознатцев», которые умели бы находить руду и которых московские государи, начиная с великого князя Ивана III, тщетно приглашали на свою службу из-за границы. С появлением таких «рудознатцев» из иностранцев московское правительство издало несколько указов, которыми отдельным лицам разрешалось искать руду «на чьей земле не прилучится», а для постройки заводов на землях поместных, вотчинных и монастырских горнопромышленникам рекомендовалось заключение договоров с владельцами их, но очевидно, что предметом таких договоров могло быть только

¹ Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001. С. 5.

занятие поверхности». Правда, по мнению А.Е. Яновского, «текст этих указов не дает никаких оснований для разрешения вопросов о том, кому принадлежало в московскую эпоху право на недра, сама постановка такого вопроса представляла бы историческую ошибку для московской эпохи, в которой вообще публичные интересы преобладали над частноправовыми отношениями»¹.

Начиная с 1700 года в архивных источниках содержатся сведения о значительном количестве указов и записей по вопросам сыска руд и горного производства. В тот период нормативные акты были невелики по объему, однако круг вопросов, являющихся предметом правового регулирования, чрезвычайно широк².

Петр I лично интересовался горными науками и горным промыслом. Первое знакомство царя Петра I с горным делом относится к его пребыванию за границей в составе Всевеликого посольства в 1697-1698 гг. Петр I интересовался рудниками, коллекциями руд, минералов и окаменелостей в Польше, Германских землях, Дании, Голландии и Англии. В архивах хранятся записки Петра I, в которых он, в частности, пишет о технологии промывки руды: «Всякую руду перво истолочь и потом, положи на лоток и налити воды и толкать в один конец, чтобы руда села на дно, а потом воду слить с землею и материю высушить»³.

24 августа 1700 г. был издан именной приказ Петра I «Об учреждении Приказа рудокопных дел», который предусматривал создание специального органа, наделявшегося полномочиями по поискам золотых, серебряных, медных и других руд в Московском государстве⁴.

Данное событие, а также последовавшее за ним издание Петром I Указа о сыске золотых, серебряных, медных и других руд в Московском государстве от ноября 2 дня 1700 г.⁵, считаются моментом становления централизованного государственного управления и специального правового регулирования в области разведки и добычи полезных ископаемых в Московском государстве.

¹ Яновский А.Е. Основныя начала горнаго законодательства и пересмотръ его въ Россіи. С.-Петербургъ. Типографія М-ва Финансовъ (В. Киршбаума), Дворц.пл., д. М-ва Финансовъ. 1900. С. 129.

² Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. – М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. С. 16.

³ Геологическая служба России. Монография-справочник / Под ред. В.П. Орлова. М.: Роскомнедра, 1995. С. 7.

⁴ Там же. – С. 9.

⁵ РГАДА. Ф.396. Оп.2. Кн. 29. Л. 2-3. Подлинник.

Более подробным документом периода правления Петра I является принятая 10 декабря 1719 г. Берг-Привилегия «Об учреждении Берг-Коллегии и о свободе рудосыскного предпринимательства», которая заложила концептуальные основы правового регулирования поиска, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых. Указанным документом были установлены правила разведки и добычи полезных ископаемых, а полезные ископаемые были объявлены собственностью казны. В нем говорилось: «Нам одним, яко монарху, принадлежат рудокопные заводы»¹.

Таким образом, в начале XVIII века при Петре I заложены основы развития горного законодательства, и тем самым деятельность по изучению и освоению недр приобрела приоритетность и общегосударственную значимость.

Вместе с тем изначально в указанный исторический период не были сформированы основы правового регулирования прекращения права пользования недрами. Изложенное свидетельствует о некотором недостатке правового регулирования того времени: государство, с одной стороны, закрепляло правовой режим разведки и добычи полезных ископаемых, однако, с другой стороны, не устанавливало никаких ограничений по субъектному составу для пользователей недр и превентивных государственных мер, направленных на охрану недр (прежде всего, оснований и порядка прекращения права пользования недрами).

Система санкций в области горных отношений того времени ничем не отличалась от сложившейся в обозначенный период системы привлечения к ответственности, в целом. К примеру, характерным для эпохи правления Петра I является следующий факт: в петровской грамоте 1716 г. «О составлении прожектов» указывалось: «Всем чинам, на службе стоящим, мануфактур советникам и прочим важных ремесловых заведений персонам помнить надлежит: все прожекты зело исправны быть должны, дабы казну зряшно не разорять и Отечеству ущерба не чинить! А кто станет прожекты абы как ляпать - чина лишу и кнутом драть велю!»².

¹ Законодательство эпохи Петра Великого. СПб., 1912. С. 76.

² Столчнев В. Г., Малютин Ю. С. История недропользования в России от эпохи Петра Первого до начала XIX века // Маркшейдерия и недропользование. 2008. № 5.

Закрепление права собственности на недра в законодательстве не было статичным¹, оно было подвержено значительной трансформации. В период между правлением Петра I и Екатерины II государство склонялось к примату то собственности на недра монарха (казны), то частной собственности². В последующем заложенная Петром I правовая основа горного дела претерпела значительные изменения и дальнейшее развитие горного законодательства и системы государственного управления в данной сфере характеризуется нестабильностью и субъективизмом и напрямую зависело от направлений проводимой теми или иными правителями внутренней политики.

В частности, в период царствования Петра II (1727-1730 годы) часть полномочий Берг-Коллегии в отдаленных регионах империи была передана городским воеводам и была отменена необходимость учета обнаруженных месторождений полезных ископаемых. При императрице Анне Иоанновне (годы правления 1730-1740 годы) Берг-Коллегия была совсем упразднена, и ее функции были переданы в горную и минеральную экспедицию при Коммерц-Коллегии³.

Екатерина Петровна (годы правления с 1741 г. по 1761 г.), придя к власти, восстановила центральные структуры (в том виде, в котором они были установлены при Петре I), в том числе Берг-Коллегию. Однако в конце царствования Екатерины Петровны отношение к регулированию горного дела вновь изменилось: почти все казенные рудники и горные заводы были переданы частным лицам⁴.

В первые годы нахождения у престола Екатерины II ряд крупных заводов были изъяты у частных лиц и возвращены в ведение Берг-Коллегии. Также в 1762-1796 годы, в период царствования Екатерины II, проведена реформа структуры органов управления горным делом, что рассредоточило управленческие полномочия и привело к неэффективности регулирования, а

¹ Кокин В.Н. Право собственности на недра: мировой опыт и российский путь // Нефть, газ, право. 2004. № 5. С. 40.

² Василевская Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 66.

³ Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах: теория и практика. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. С. 19-22.

⁴ Там же. С. 58-59.

государство, в большей степени, лишилось возможности осуществлять свои контрольно-распорядительные полномочия.

Во многом, причиной таких преобразований явилась проводимая Екатериной II либеральная политика, основанная на частноориентированных воззрениях французских просветителей¹.

С 1762 г. предписывалось «медные и железные рудники²... как предметы, сокровенные в недрах земных... делить между наследниками как недвижимое имущество»³. Государственно-ориентированный подход и примат собственности (регалии) казны на недра был окончательно изменен Манифестом Екатерины II от 28 июня 1782 г., в котором она установила, во-первых, частную собственность на недра, а во-вторых, принцип акцессии. В.Г. Струков определял указанный как «принцип права на поверхность земли в неразрывной связи с правом и на недра ее»⁴. По мнению Д.В. Василевской, под указанным принципом понимается принадлежность недр собственнику поверхности (земельного участка) и возможность распоряжаться богатствами, расположенными под землей⁵.

Собственник земельного участка был вправе продать ископаемые земли отдельно от ее поверхности или оставить их за собой, продав поверхность земли, а также запретить искать, а тем более разрабатывать недра его земли. Как отмечает И.Б. Калинин, «реформы Екатерины II преследовали цель ослабления государственного контроля за использованием природных ресурсов... Она ввела новые правила использования природных ресурсов, установив, что «владельцу земли дано полное право на все произведения, на поверхности и в водах ее обретающиеся, так и на все сокровенные в недрах ее металлы, минералы и другие

¹ Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах: теория и практика. – М.: ООО «ПравоГЭК», 2010. С. 23-25.

² Наряду с заводами, фабриками и их строениями, соляными росолами и трубами, а также лесами. – *Прим. автора.*

³ Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI - начала XX веков. М.: Легат, 1997. С. 21.

⁴ Струковъ В.Г. Курсъ горного права. Изложене основныхъ началъ горного законодательства Россіи въ связи съ краткимъ обзоремъ принциповъ горныхъ законодательствъ важнейшихъ горнопромышленныхъ государствъ Западной Европы. С.-Петербургъ. 1907. С. 93.

⁵ Василевская Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 66; Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. – М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. С. 110.

ископаемые»¹. У принципа акцессии с момента введения и до его отмены были противники. По мнению А.Е. Яновского, «не имея за собой ни юридических, ни исторических оснований, проникши в законодательство наше под влиянием чужеземных идей, не достигших господства и на родине своей в пору, наиболее для них благоприятную, право землевладельца на недра утвердилось в нашем общественном сознании, как нечто, неизбежно вытекающее из понятия частной собственности потому неприкосновенное... В текущем столетии (имеется в виду XIX век – прим. автора) законодательства многих стран переходили к системе отделения недр от поверхности, но одно лишь русское законодательство провозглашало принцип акцессии там, где издревле применялась система отделения»². Представляется, что несовершенство системы, построенной на принципе акцессии, подтвердилось в последующем прекращении ее использования.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что горное законодательство (как и внутренняя политика российского государства в целом) после правления Петра I и до начала XIX века развивалось хаотично и нестабильно. Система государственного управления неоднократно претерпевала значительные изменения, касающиеся объема полномочий и порядка их осуществления, а вектор государственного регулирования неоднократно менял направление: от политики практически тотального государственного вмешательства и признания недр общенародным благом до сокращения соответствующей роли государства и объявления частной собственности на недра. Такая динамика не могла не сказаться на общем состоянии горного дела и экономике государства.

В то же время развитие техники и технологий поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, а также несовершенство государственного управления и регулирования деятельности, связанной с горным делом, предопределили необходимость дальнейшего проведения преобразований, систематизации

¹ Калинин И.Б. Эволюция правового регулирования использования природных ресурсов в России // Российская юстиция, 2012, № 3. С. 28.

² Яновский А.Е. Основы начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.-Петербург. Типография М-ва Финансовъ (В. Киришбаума), Дворц.пл., д. М-ва Финансовъ. 1900. С. 145.

горного законодательства и оптимизации структуры органов власти (в том числе, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия).

Важной датой трансформации системы недропользования в Российской империи считается 1802 год, а именно, принятие 8 сентября 1802 г. Манифеста Александра I «Об учреждении Министерств», в соответствии с которым в числе прочих восьми министерств создавалось Министерство финансов, которому стала подведомственна Берг-коллегия¹. Существенное реформирование национального горного законодательства продолжено и в период царствования Николая I.

По нашему мнению, именно в данный исторический период и начинается свое развитие институт прекращения права пользования недрами (в той или иной мере урегулированный нормами права). И, прежде всего, становление самостоятельного института прекращения права пользования недрами напрямую связано с кодификацией всего комплекса законодательных норм в сфере недропользования.

В 1832 году был подготовлен Свод законов Российской империи. Он состоял из 15 томов, 36 тысяч статей и более 6 тысяч приложений. А 31 января 1833 г. Николай I объявил об издании свода законов Российской империи и введении его в действие в качестве единственного источника общеимперского права с 1 января 1835 г.² Том седьмой свода законов Российской империи включал Устав Горный Российской империи³.

В рамках настоящего диссертационного исследования является целесообразным обозначить те законодательные новеллы Устава Горного, которые были направлены на регулирование прекращения права пользования недрами.

Так, Устав Горный предусматривал, что на свободных казенных землях допускается поиск и разведка месторождений полезных ископаемых, а также разработка ископаемых в отведенной для этого площади (отводе).

¹ Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах: теория и практика. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. С. 26.

² Кодан С.В. «Состав законов ясный, правильный и единообразный...» // ЧиновникЪ. 2001 г. № 4.

³ Устав горный в 2-х томах. Т. VII свода законов Российской империи. – Петроград. 1914.

В случае, если в течение установленного срока горнопромышленник не начинал разведочные работы, не внес плату или же не подавал своевременно просьбы об отводе, он лишался права на разведку предоставленной ему площади (статья 288 Устава Горного)¹. Если горнопромышленник приостановил разработку ископаемого или осуществляет разработку неправильно или в размере, меньшем против обязательного, то местное горное начальство могло требовать возобновления, усиления, улучшения разработки, с назначением для сего необходимого срока, который не должен быть более девяти месяцев². Установление недропользователю срока для устранения допущенных им нарушений применяется и в действующем законодательстве Российской Федерации.

В действующем законодательстве так же, как и в Уставе Горном (статья 322), закреплена возможность пользователя недр отказаться от права пользования недрами. Согласно Уставу Горному такой отказ должен был быть заявлен горнопромышленником «за год вперед». В течение указанного года горнопромышленник был вправе пользоваться горнорудным имуществом, после чего оставшееся в пределах отвода имущество поступало в казну.

В соответствии с Уставом Горным горнопромышленник, получивший отвод для добычи ископаемого, был обязан в течение года начать саму добычу и производить ее ежегодно на каждом отводе в количестве не менее тридцати кубических сажень полезного ископаемого или окружающей его пустой породы.

При этом устанавливалось, что в случае неисполнения горнопромышленником одного из таких требований (обязанностей) в назначенный срок, а также несвоевременного приступа к разработке ископаемого, местное горное начальство или окружной инженер представляет о том Министру Государственных Имуществ, от которого зависит распорядиться отобранием отвода горнопромышленника. В случае решения об отобрании отвода делалась надлежащая публикация и в течение трех месяцев проводились торги на продажу отвода.

¹ Устав Горный Российской империи. – М.: Институт компьютерных исследований. 2004. С. 59.

² Устав Горный Российской Империи. – М.: Институт компьютерных исследований. 2004. С. 62.

Нарушение горнопромышленником условия о необходимости составления проектов разработки и их согласований у Окружного инженера также являлось основанием для отобрания отвода (статья 411 Устава Горного)¹.

Рассматриваемый Устав Горный содержал в себе требование правильного ведения работ, под которым понималось «вести разработку так, чтобы она не затрудняла физически и экономически дальнейшей разработки того же или соседнего месторождения». Данное правило устанавливалось для всех видов промысла.

Кроме того, Устав Горный Российской империи определял отдельные особенности при разведке и добыче полезных ископаемых по их видам. В частности, если речь идет о золотом промысле, то было установлено, что «за непредставление Окружному Инженеру к 1 мая квитанции промышленник лишается права на прииск»².

В отношении разведки и добычи нефти в Уставе Горном также содержались их особенности, в том числе и при прекращении права пользования недрами. В числе оснований для прекращения пользования нефтяными отводами назывались безуспешность произведенных работ для получения нефти, нежелание промышленника разрабатывать отдельный нефтяной участок, а также окончательная выработка нефти (статья 585 Устава Горного).

Отдельные упоминания об основаниях для прекращения права пользования недрами в указанный временной период можно найти и в иных источниках.

А. Штоф в своем исследовании отмечает, что «законы, действующие у нас, в России, в большинстве прибегают ... к средству, занимающему среднее место...: они определяют для отвода минимальный результат работ на годовой или больший срок. Исключение представляют в этом отношении правила о золотопромышленности и о нефтяном промысле»³.

Так, А. Штофом упоминается, что «в силу временного закона 29 ноября 1891 г. ... в случае неприступа к разработке в течение двух лет по получении на

¹Там же. С. 78.

² Устав Горный Российской империи. – М.: Институт компьютерных исследований. 2004. С. 97.

³ Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича. 1896. С. 108.

то права, а равно в случае перерыва работ на время свыше двух лет по причинам, не признанным Горным Управлением уважительными, площадь отбирается в казну с предоставлением промышленнику снести в течение года воздвигнутые им на ней постройки... Правила о нефтяном промысле требуют от промышленника, чтобы он приступил к добыче нефти в течение двухлетнего срока по получении отвода, предоставляя ему отсрочку еще на два года, если он докажет, что им затрачен капитал на производство предварительных технических работ для добычи нефти; неисполнение этого требования и перерыв добычи в продолжении четырех лет (а на землях Кавказских казачьих войск – даже только одного года) без уважительных причин влекут за собою отобрание отвода от промышленника. Закон не упоминает о том, какая власть может признать причины перерыва уважительными...»¹.

По мнению А. Штофа, наиболее льготную для промышленника норму разработки устанавливает Положение для области войска Донского. Так в случае неисполнения промышленником установленных требований, он лишается права на отвод, который обращается в распоряжение войска Донского, по закону о золотоносных отвалах – отбирается в казну, по правилам о нефтяном промысле – объявляется тунележащим, что равнозначительно отбиранию в казну. Общие правила для губернии Царства Польского поступают более осторожно: они обязывают в таком случае требовать от промышленника исполнения его законных обязанностей в определенный срок, но не более 9 месяцев, и только потом при неисполнении промышленником без уважительных причин – представлять о том Министру Земледелия и государственных имуществ, от которого зависит распоряжение отводом².

Отдельную группу оснований для прекращения права пользования недрами того периода составляют те основания, которые в той или иной степени связаны с неисполнением обязанностей по внесению плат, которые были предусмотрены законодательством.

¹ Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича. 1896. С. 109.

² Там же. С. 111-112.

Прежде всего на промышленника в случае неуплаты в срок накладывались единовременные пени в размере 10 % от невнесенной суммы и предоставлялся льготный срок для уплаты соответствующего взноса и пени. Дальнейшая просрочка по правилам о золотопромышленности влекла за собой простое лишение права на прииск¹. Простое отобрание отвода за дальнейшую просрочку уплаты также грозило нефтепромышленнику в землях Кавказских казачьих войск. А по прочим правилам на неисправного плательщика в случае невзноса суммы с пенями в льготный срок на недоимку начислялась двойная просроченная плата².

Итак, основными формами государственного «влияния» на отношения в области недропользования в рассматриваемый исторический период являются, по общему правилу, прекращение права пользования недрами (или отобрание отвода), которое чаще всего не назначалось сразу (сначала требовали от горнопромышленника улучшения разработки месторождения в течение максимально возможного срока в 9 месяцев), а также штрафы.

Вместе с тем необходимо особо обратить внимание на то, что еще одной превентивной мерой, которая предусматривалась законодательством того временного периода являлось административное приостановление работ. Так, статьей 607 Устава Горного было закреплено, что до исполнения нефтепромышленниками указаний Окружного инженера по поводу исправления допущенных ими отступлений «дальнейшее углубление буровой скважины, а равно отпуск из нее нефти могут быть приостановлены»³.

Другими органами Российской империи, которые были уполномочены приостанавливать деятельность по пользованию недрами, являлись Горное Управление или Горный Департамент, за которыми было закреплено право приостанавливать ведение подземных работ по принадлежащей горнопромышленнику разработке в случае неисполнения последним установленных правил в области проведения подземных работ (статья 734 Устава Горного).

¹ При этом ответственность наступала за непредставление квитанции, а не за саму неуплату. – *Прим. автора.*

² Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича. 1896. С. 142-143.

³ Устав Горный Российской империи. – М.: Институт компьютерных исследований. 2004. С. 108.

При этом, если ограждение безопасности было возможно только путем окончательной или временной остановки горных работ, то об этом должен был быть составлен письменный акт в присутствии горнопромышленника или его поверенного и свидетелей (не менее двух). Кроме того, было установлено, что акты подобного рода немедленно представлялись учреждению или должностному лицу, имеющему по закону высший местный надзор за частным горным промыслом.

Особо следует отметить, что в рассматриваемый промежуток времени наблюдение за точным исполнением правил, установленных горным законодательством Российской империи, то есть контроль за соблюдением правил охраны недр осуществлялось Министром Финансов и Главным начальником¹.

Подводя итог рассмотрению предпосылок формирования и начал становления института прекращения права пользования недрами в Российской империи на рубеже XVIII-XIX веков, можно сделать следующие выводы.

Несмотря на то, что в XVIII веке после правления Петра I горное законодательство развивалось нестабильно, в XIX веке принят ряд актов, которые гармонизировали и систематизировали нормы в области горного дела. Устав Горный Российской империи представляет собой межотраслевой кодифицированный акт, включивший в себя нормы не только горного права, но и, в том числе, гражданского, экологического, административного, уголовного, трудового, финансового прав.

Отрадно, что наряду с развитием горного законодательства параллельное становление и развитие получил институт прекращения права пользования недрами. Уже в Уставе Горном можно проследить тенденцию по дифференциации оснований для прекращения права пользования недрами на те, которые происходят при наличии вины пользователя недр – горнопромышленника («деликтные» основания, к примеру, за неисполнение горнопромышленником своих обязанностей, неуплату установленных платежей), и те, которые напрямую не зависят от недропользователя (в том числе

¹ История горного надзора в документах XIX-XX веков. Под ред. В.В. Грицкова. М: АНО «Маркгеоаудит и консалтинг». 2004. С. 65.

окончательная выработка нефти, безуспешность произведенных работ для получения нефти). Отдельно стоит еще раз отметить, что начало своего развития в данный период берет также институт приостановления права пользования недрами, который применяется и в настоящее время.

Такую динамику можно, безусловно, характеризовать как положительную, поскольку на основе анализа тенденций развития горного законодательства (законодательства о недрах) в последующие периоды можно прийти к выводу о том, что все-таки концептуальное понимание об основах государственного управления и регулирования в части прекращения права пользования недрами сложилось именно в данный период.

Октябрьская революция 1917 г., установив новый общественно-политический строй, безусловно, внесла существенные изменения в развитие административно-правовых основ регулирования правоотношений и управления в сфере недропользования¹.

Декретом «О земле» Второго Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября) 1917 г.² частная собственность на землю была отменена, вся земля обращена во всенародное достояние и бесплатно передана трудящимся в пользование.

Особого внимания заслуживает точка зрения Е. А. Суханова, который отмечает, что: «...Декрет 1918 года ...отменял «навсегда» всякую собственность на землю и другие природные ресурсы, в том числе, следовательно, и государственную (лишь год спустя все это было объявлено «единым государственным фондом»)»³.

В последующем на общегосударственном уровне был принят целый ряд декретов, которые кардинально изменяли общественный строй, в том числе основы регулирования пользования недрами.

¹ Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах: теория и практика. – М.: ООО «ПравоГЭК», 2010. С. 33.

² Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства, 1917, № 1.

³ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: 1991. С. 64.

Статьей 1 Декрета Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»¹ объявлялось, что всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Федеративной Советской Республики отменяется навсегда. При этом устанавливалось, что «право на пользование землей (недрами, водами, лесами и живыми силами природы) не может никоим образом и ни при каких обстоятельствах приобретаться ни куплей, ни арендой, ни путем дарения и наследства, ни вообще путем какой бы то ни было частной сделки». А распоряжение недрами земли, лесами, водами и живыми силами природы было предоставлено, в зависимости от их значения, уездной, губернской, областной и федеральной Советской власти, под контролем последней.

Во исполнение Декрета «О социализации земли» Советом Народных Комиссаров РСФСР 30 апреля 1920 г. издан Декрет «О недрах земли»², которым были признаны утратившими силу все акты и договоры о правах на недра земли всяких лиц и частных обществ. Кроме того, к ведению Горного Совета Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов была отнесена эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, а также общее руководство и надзор за горнопромысловыми операциями, а к компетенции Президиума Высшего Совета Народного Хозяйства - утверждение соответствующих положений и инструкций.

Таким образом, в первые годы существования советского государства произошли существенные изменения. Все ранее действовавшее законодательство признавалось утратившим силу. Особо стоит отметить, что была объявлена не национализация природных объектов (то есть их обращение в государственную собственность), а отмена всех форм собственности на природные ресурсы.

При этом нормативное правовое регулирование указанного периода основывалось на вышеуказанных декретах, которые были незначительны по своему содержанию и включали в себя лишь нормы-декларации. Между тем регламентация порядка, механизма, процедур, последовательности

¹ Газета Рабочего и Крестьянского Правительства, 1918, № 27.

² Собрание узаконений РСФСР, 1920, № 36, ст. 171.

административных действий в сфере регулирования отношений, связанных с использованием недрами, на законодательном уровне на раннем этапе развития советского государства не осуществлялась.

В этой связи можно сделать вывод о том, что на данном историческом этапе образовался некий «правовой вакуум», что, безусловно, не могло не сказаться и на развитии института прекращения права пользования недрами. Правовое регулирование в области правил поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, а также охраны недр не основывалось на таком инструменте как прекращение права пользования недрами, устанавливая лишь ответственность отдельных лиц за нарушение горного законодательства.

К примеру, Декретом Совета Народных Комиссаров от 30 января 1922 г. «О горном надзоре»¹ органам Горного надзора было предоставлено право привлекать к судебной ответственности виновных в нарушении законов и распоряжений Правительства в области горнопромысловых операций и ведения горных работ. Также в соответствии с Положением о порядке производства горно-технических работ в горных округах СССР от 9 июня 1922 г.² при неустранении ответственным руководителем предприятия указанных ему недостатков работ лицо, осуществляющее горный надзор должно было составить о сем протоколы и направить их в народный Суд или Ревтрибунал на предмет привлечения к законной ответственности за нарушение правил ведения горных работ.

Нормы о порядке и процедуре прекращения права пользования недрами также не нашли свое отражение и в Горном положении СССР, утвержденном постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 9 ноября 1927 г.³, которое носило достаточно комплексный характер и устанавливало государственную собственность на недра земли, а также то, что уже открытые месторождения и отвалы прежних работ предоставлялись в разведку и под разработку на договорных началах.

¹ Известия ВЦИКа, 1922, № 39 (1478).

² Горный надзор. М., 1922.

³ Собрание законодательства СССР, 1927, № 68, ст. 688.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в довоенный период в советском законодательстве практически не регламентировалась процедура прекращения права пользования недрами, что, по нашему мнению, является следствием того, что советское государство предпочло комплекс карательных и репрессивных мер за нарушение горного законодательства и привлечение к персональной ответственности, нежели использование такого административного механизма, как прекращение права пользования недрами.

В.В. Грицков, характеризуя указанный исторический период, отмечает: «В 30-е годы идеология обеспечения законности в горном деле окончательно пришла в противоречие с партийной идеологией «план любой ценой» и Центральное управление горного надзора в разгар кровавой вакханалии 1938 г. было ликвидировано»¹.

В дальнейшем пренебрежение правилами охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых стало сказываться на экономике страны, терпящей значительные убытки. Указанное, а также и без того крайне тяжелое положение советской экономики после Великой Отечественной войны заставило пересмотреть взгляды на развитие горной отрасли и интенсифицировать работу по совершенствованию правового регулирования пользования недрами в советском государстве.

Так, уже 9 июля 1975 г. был принят Закон СССР «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах»². В статье 15 указанных Основ устанавливалось, что право пользования недрами прекращается полностью или частично в случаях:

- 1) минования надобности в пользовании недрами;
- 2) истечения установленного срока пользования недрами;
- 3) возникновения необходимости изъятия участка недр для других государственных или общественных нужд;

¹ История горного надзора в документах XIX-XX веков. Под ред. В.В. Грицкова. М: АНО «Маркгеоаудит и консалтинг». 2004. С. 15.

² Свод законов СССР, 1990, т. 4, с. 139.

4) ликвидации предприятия, организации, учреждения, которому были предоставлены недра в пользование;

5) возникновения явной угрозы здоровью населения.

Также было определено, что право пользования недрами может быть прекращено, если пользователь недр:

- не приступил в течение двух лет к пользованию недрами;
- использует недра не в соответствии с той целью, для которой они предоставлены;
- не выполняет основные права и обязанности пользователя недр;
- нарушил иные правила пользования недрами и их охраны.

Принадлежащее предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам право добычи в пределах предоставленных им земельных участков общераспространенных полезных ископаемых, торфа и пресных подземных вод могло быть прекращено в случае нарушения порядка и условий добычи.

Указанные основания для прекращения права пользования недрами нашли также отражение в статье 28 Кодекса РСФСР о недрах, утвержденного Законом РСФСР от 9 июля 1976 г.¹

Право пользования недрами практически во всех случаях (за исключением истечения установленного срока пользования недрами) прекращалось путем аннулирования соответствующими органами выданных ими горноотводного акта или разрешения.

Таким образом, данные положения представляют собой первую попытку законодательно установить перечень оснований для полного или частичного прекращения права пользования недрами. Стоит обратить внимание, что перечисленные основания для прекращения права пользования недрами в той или иной мере находят отражение и в современном российском законодательстве. Исключение составляет изъятие участка недр для других государственных или общественных нужд, которое отражает специфику развития законодательного регулирования в советский период и наглядно иллюстрирует используемые в то

¹ Свод законов РСФСР, 1988, т. 4, с. 131.

время подходы. Кроме того, советское законодательство использует институт частичного прекращения права пользования недрами, которое заключается в прекращении (запрете) отдельных прав и обязанностей недропользователя, за исключением необходимых для поддержания участка недр в стабилизированном состоянии¹ (аналог современного ограничения права пользования недрами).

С принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и Кодекса РСФСР о недрах вопросы охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов получили дальнейшее развитие. После дополнительно проведенных структурных изменений и с принятием отдельных нормативных документов, а также усиления надзора и контроля со стороны Госгортехнадзора СССР и его органов на местах заметно повысилось значение научно-обоснованного подхода к вопросам разработки месторождений полезных ископаемых, рационального и комплексного использования минерального сырья и охраны недр².

Важно отметить, что предпринятая систематизация советского горного законодательства с учетом изменившегося вектора развития государственной политики заложила концептуальные принципы законодательного регулирования отношений, связанных с использованием недрами, в том числе закрепили и предопределили последующее развитие принципа разрешительного недропользования. Таким образом, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и Кодекс РСФСР о недрах представляют собой системные и комплексные документы, заложившие основные принципы и положения законодательства о недрах, большинство из которых были реципированы и в законодательство Российской Федерации о недрах при его «первичной» разработке и принятии.

Характеризуя советский этап развития государства, следует сделать вывод о том, что в довоенный период в системе нормативного правового регулирования и государственного управления горными отношениями институт прекращения

¹ Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата. 1972. С. 310.

² История горного надзора в документах XIX-XX веков. Под ред. В.В. Грицкова. М: АНО «Маркгеоаудит и консалтинг». 2004. С. 338.

права пользования недрами практически не использовался и лишь с принятием Основ законодательства о недрах получил свое законодательное развитие. При этом само развитие горного законодательства сопровождалось постоянными изменениями в структуре органов государственной власти и передачей контрольно-надзорных полномочий от одного ведомства к другому, что, безусловно, сказывалось на эффективности государственного управления в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых.

На протяжении долгого времени в советском государстве совершенствованию правового регулирования недропользования не уделялось пристального внимания. Тому есть довольно простое и объективное объяснение. В условиях монопольной государственной собственности на природные ресурсы государство являлось и собственником, и непосредственным пользователем недр в лице государственных предприятий.

Фактическое отсутствие конкуренции в социалистической экономике обусловило ее низкую эффективность и привело государство, по сути, к банкротству. В этой ситуации необходимость передачи в частные руки промышленных объектов являлась в числе прочего следствием невозможности государства финансово поддерживать пришедшие в упадок производства. В современном российском государстве участие самого государства в экономике снизилось, в том числе и по отмеченным объективным причинам¹.

С распадом Советского Союза и образованием Российской Федерации возникла необходимость принятия законов Российской Федерации, которые бы урегулировали общественные отношения в процессе перехода к рыночной экономике. Во многом, в первые годы существования Российской Федерации продолжали действовать нормативные правовые акты Советского Союза или принимались законы, основные положения которых были заимствованы из советского законодательства. Так, по истечении незначительного количества времени с момента образования Российской Федерации был принят Закон

¹ Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2007, № 8.

Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹. Основания для прекращения права пользования недрами были закреплены в статье 20 указанного Закона, в которую в последующем был внесен ряд изменений.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 16, ст. 834.

§2. Правовая природа права пользования недрами и его приостановления, ограничения и досрочного прекращения

В рамках настоящего диссертационного исследования для целей определения правовой природы приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами проведен анализ сущности и содержания самого права пользования недрами.

«Право пользования недрами как институт является абстракцией. Ценность научной абстракции состоит в том, что она позволяет выявить общие принципы, которые присущи тому или иному явлению и определяют его специфику», - отмечает Н.Б. Мухитдиновым¹. По мнению В.Н. Кокина, право недропользования наряду с нормативными правовыми актами «включает в себя явления и процессы»².

Законодательство Российской Федерации не содержит определения права пользования недрами, закрепляя лишь его виды, а также содержание связанных с недропользованием правоотношений (в виде установления прав и обязанностей пользователей недр), в связи с чем обратимся к научной литературе.

Г.С. Башмаков понимал под правом пользования недрами «любую деятельность, направленную на присвоение полезных свойств конкретного участка недр (обнаружение такого участка, достижение его и непосредственное присвоение, а в некоторых случаях и выведение полезных свойств недр на земную поверхность) и связанную с расположением непосредственно в недрах людей, машин, приборов, материалов и т.п.»³. «Пользование применительно к недрам означает «правильную, планомерную эксплуатацию природных богатств и все необходимые к ней подготовительные действия», - отмечал М.Е. Коган⁴.

Приведем также определение А.И. Перчика, с которым следует согласиться и которым право пользования недрами определено как «установленное законодательством о недрах и основанное на государственной собственности на

¹ Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 93.

² Недропользование: теоретико-правовой анализ / Кокин В.Н. - М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2005. С. 55.

³ Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974. С. 30.

⁴ Право государственной собственности на недра земли в СССР. Дисс. / Коган М.Е. 1955. С. 90.

недра право использовать полезные свойства недр, присваивать доход от этого или получать иную выгоду»¹.

В.Н. Кокин понимает под правом недропользования «систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в процессе пользования недрами и их охраны»². Данное определение представлено в более развернутом виде в диссертационном исследовании Д.Г. Храмова, который понимает под правом пользования недрами «систему правовых норм, регулирующих отношения по использованию участков недр управомоченным лицом в установленном порядке, устанавливающую основания возникновения, изменения, приостановления, прекращения, реализации прав и обязанностей недропользователей и компетентных органов в сфере недропользования, а также по предотвращению и устранению вмешательства третьих лиц в недропользование»³. При этом Д.Г. Храмов, по нашему мнению, обоснованно различает определение права пользования недрами в объективном и субъективном смыслах, приходя к выводу, что «право пользования недрами в объективном смысле – это правовой институт, совокупность правовых норм, регулирующих поведение участников общественных отношений по использованию недр, определяющих право пользования недрами, как субъективное право, то есть устанавливающих права и обязанности участников горных отношений, порядок их возникновения, изменения и прекращения»⁴.

Заслуживает также внимания точка зрения М.В. Дудикова, рассматривающего право пользования недрами в трех различных аспектах: во-первых, как волеизъявление государства, во-вторых, как процесс, который регулируется системой материальных и процессуальных норм законодательства, и, в-третьих, как прекращение правоотношений, определенных

¹ Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.: Изд-во «Квадратум», 2000. С. 230.

² Недропользование: теоретико-правовой анализ / Кокин В.Н. - М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2005. С. 43.

³ Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 29.

⁴ Там же. С. 15.

законодательством Российской Федерации о недрах и установленных в лицензии на пользование недрами¹.

Важно отметить, что нередко в научной литературе происходит смешение понятий (по нашему мнению, ошибочно) «право пользования недрами» и «правомочие пользования». Так, К.Г. Григорьев полагает, что право пользования как часть содержания права собственности может быть отделено и приобрести самостоятельное значение. Государство, являясь собственником недр, по его мнению, может вернуть право пользования недрами, к примеру, посредством прекращения права пользования недрами, «если ему самому необходимо использовать вещь, если вещь используется не по назначению или в случае нарушения условий, на которых передается вещь в пользование, или нарушения пользователем законодательства»². Таким образом, в данном случае прекращение права пользования недрами рассматривается указанным автором в качестве возврата государству (как собственнику недр) правомочия пользования.

По нашему мнению, право пользования недрами является самостоятельным правовым институтом и не совпадает с правомочием пользования, выступающим в качестве элемента права собственности, поскольку по своей природе гораздо шире него. Согласимся с мнением А.М. Турубинера, отрицавшего возможность применения общецивилистического понятия пользования по отношению к природным ресурсам, так как «обязательным условием получения тех или иных доходов от земли является непосредственная ее эксплуатация, непосредственное воздействие на нее, непосредственное приложение труда к ней»³.

Отдельные авторы (к примеру, Н.Б. Мухитдинов, Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И.) относят к пользованию недрами наряду с правомочием пользования также правомочие владения⁴. Учитывая, что владение можно рассматривать как право или как факт (по мнению Г.Ф. Шершеневича⁵),

¹ Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 27-28.

² Григорьев В.К. Вопросы теории земельного права. М. 1962. С. 14.

³ Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С. 211-212.

⁴ Правовые проблемы пользования недрами. Мухитдинов Н.Б. Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 88; Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., и др. Отв. ред.: Краснов Н.И. - М.: Наука, 1969. С. 37.

⁵ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. - М.: Статут, 2005. С. 255.

такая точка зрения также имеет право на существование и является преобладающей.

Правовая природа пользования недрами не может в полной мере быть охарактеризована без определения объекта отношений по пользованию недрами.

По мнению В.Н. Кокина, предметом права недропользования являются общественные отношения в процессе пользования и охраны недр¹. Н.Б. Мухитдинов считал, что отношения по пользованию недрами имеют своим объектом те или иные конкретные месторождения полезных ископаемых². С ним согласен К.И. Налетов, отмечающий, что предметом недропользования являются не недра вообще, а участок недр³. Аналогичную позицию занимает Р.Н. Салиева⁴.

Согласно концепции, выработанной О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским, поддержанной О.М. Тепловым, «объектом правоотношений является не то, в связи с чем оно возникло, а то, на что правоотношение направлено, т.е. на соответствующее поведение субъектов права в рамках общественных отношений»⁵. При этом не всякое правоотношение имеет в своем составе материальный объект, однако всякое – юридический объект, под которым понимается то поведение обязанного лица, на которое может притязать управомоченный⁶. По мнению О.М. Теплова, основанной на концепции О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, «объектом права пользования недрами будут не сами недра, а действия недропользователя, направленные на использование полезных свойств недр, их охрану и воспроизводство минерально-сырьевого потенциала в интересах собственника (т.е. государства)»⁷.

При определении предмета права пользования недрами следует отдельно отметить публично-правовой характер отношений, связанных с

¹ Недропользование: теоретико-правовой анализ / Кокин В.Н. - М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2005. С. 46.

² Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 83.

³ Налетов К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии: Декабрь // Закон: Декабрь. - М., 2007, № 12. С. 78.

⁴ Салиева Р.Н., Анненкова Ю.Н., Салиева Р.Н., Шмелева Д.Н. Горное право. Учебное пособие. Часть 2 – Казань: Издательство «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2006. С. 25.

⁵ Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Теплов О.М. - М., 1995. С. 51.

⁶ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., Юридическая литература, 1961. С. 233.

⁷ Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Теплов О.М. - М., 1995. С. 52.

недропользованием, а также административно-правовую природу лицензионного режима в Российской Федерации. В частности, по мнению Н.А. Сыродоева, «всякая разработка недр может производиться только на основании акта, выданного государственным органом»¹. А.Б. Пешков полагает, что «правовой режим лицензионной деятельности является специальным административно-правовым режимом, для которого характерно наличие волеизъявления субъекта на добровольное приобретение специального правового статуса, в структуре которого отмечается преобладание позитивных обязанностей, что характерно для административно-правовых отношений»². Данную позицию разделяют также С.А. Боголюбов³, Д.В. Василевская⁴, Г.С. Башмаков⁵, Б.А. Лисковец⁶, Теплов О.М.⁷ и другие ученые.

Принимая во внимание изложенное (в том числе публично-правовой характер отношений, связанных с использованием недрами), с учетом положений законодательства о недрах следует отметить, что предметом права пользования недрами выступают не недра в целом, а участок недр, оформленный в виде геологического или горного отвода. Объект же отношений по пользованию недрами, по нашему мнению, определяется исходя из целей пользования недрами (к примеру, отношения, связанные с разведкой и добычей полезных ископаемых).

В отношении правовой природы самого права пользования недрами в научной литературе возникают дискуссии по различным вопросам. В частности, существуют различные точки зрения по вопросам, является ли право пользования недрами (лицензия на право пользования недрами) имущественным правом (имуществом), является ли право пользования недрами вещным или

¹ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., Юридическая литература, 1969. С. 51.

² Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С.111.

³ Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан. // Журнал российского права, 2005, № 7. С. 35.

⁴ Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. С. 68-83; Василевская Д.В. Об административно-правовой природе отношений в сфере недропользования // Закон и право, 2009, № 6. С. 41-43.

⁵ Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974. С. 27.

⁶ Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., Госюриздат, 1960. С. 48.

⁷ Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Теплов О.М. - М., 1995. С. 22.

обязательственным, относительным или абсолютным, совпадает ли право пользования недрами с правомочием пользования и пр.

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ¹ участки недр относятся к недвижимым вещам, являясь объектами гражданских прав (статья 128 Гражданского кодекса Российской Федерации). С учетом положений статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации участки недр являются ограниченными в обороте, поскольку предоставление их в пользование осуществляется на основании лицензии на пользование недрами, выдаваемой в строго определенном законодательством о недрах порядке.

Таким образом, законодатель, отнеся участки недр к недвижимому имуществу, предопределил их имущественную правовую природу. Имущественный характер права пользования недрами подтверждается также тем, что недра земли и участки недр являются имуществом, принадлежащим на праве собственности государству.

Данный вывод находит свое отражение в научной литературе. Такой точки зрения придерживался С.Н. Братусь, отмечая необходимость признавать имущественными все отношения по использованию природных объектов². Аналогичную позицию занимал Н.Б. Мухитдинов, выделяя важное теоретическое и практическое значение признания горных отношений имущественными³. С.В. Колдаев, соглашаясь с вышеназванными авторами, разграничивает имущественный характер прав пользования недрами и неимущественный

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301; 1996, № 5, ст. 410; № 9, ст. 773; № 34, ст. 4025, ст. 4026; 1997, № 43, ст. 4903; 1999, № 28, ст. 3471; № 51, ст. 6288; 2001, № 17, ст. 1644; № 21, ст. 2063; № 49, ст. 4552; 2002, № 12, ст. 1093; № 48, ст. 4737, ст. 4746; 2003, № 2, ст. 160; ст. 167; № 13, ст. 1179; № 46 (ч. I), ст. 4434; № 52 (ч. I), ст. 5034; 2004, № 27, ст. 2711; № 31, ст. 3233; № 49, ст. 4855; 2005, № 1 (ч. I), ст. 15, ст. 18, ст. 39, ст. 43, ст. 45; № 13, ст. 1080; № 19, ст. 1752; № 27, ст. 2722; № 30 (ч. I), ст. 3100; № 30 (ч. II), ст. 3120; 2006, № 2, ст. 171; № 3, ст. 282; № 6, ст. 636; № 23, ст. 2380; № 27, ст. 2881; № 31 (ч. I), ст. 3437; № 45, ст. 4627; № 50, ст. 5279; № 52 (ч. I), ст. 5497, ст. 5498; 2007, № 1 (ч. I), ст. 21; № 7, ст. 834; № 27, ст. 3213; № 31, ст. 3993; № 41, ст. 4845; № 49, ст. 6079; № 50, ст. 6246; 2007, № 20, ст. 2253; № 29 (ч. I), ст. 3418; № 30 (ч. I), ст. 3597; № 30 (ч. II), ст. 3616; 2009, № 1, ст. 14; № 1, ст. 19; № 1, ст. 20; № 1, ст. 23; № 7, ст. 775; № 26, ст. 3130; № 29, ст. 3582; № 29, ст. 3618; № 52 (ч. I), ст. 6428; 2010, № 19, ст. 2291; № 31, ст. 4163; 2011, № 7, ст. 901, № 15, ст. 2038, № 49 (ч. I), ст. 7015, ст. 7041, № 50, ст. 7335, ст. 7347; 2012, № 50 (ч. 4), ст. 6954, № 50 (ч. 5), ст. 6963, № 53 (ч. I), ст. 7607, ст. 7627; 2013, № 7, ст. 609, № 19, ст. 2327, № 26, ст. 3207, № 27, ст. 3434, ст. 3459, № 30 (ч. I), ст. 4078, № 44, ст. 5641, № 51, ст. 6687; 2014, № 11, ст. 1100, № 19, ст. 2304, ст. 2334, № 26 (ч. I), ст. 3377, № 43, ст. 5799; 2015, № 1 (ч. I), ст. 52, № 10, ст. 1412, № 14, ст. 2020, № 21, ст. 2985, № 27, ст. 4001, № 29 (ч. I), ст. 4342, ст. 4394.

² Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М. 1963. С. 113.

³ Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата. 1983. С. 54.

характер отношений, складывающихся в связи с охраной недр, системой лицензирования, взаимоотношениями органов государственной власти в сфере управления государственным фондом недр¹.

Однако не всеми исследователями разделяются данные взгляды.

К примеру, В.К. Григорьев писал, что объекты природы не являются имуществом и их правовое положение неодинаково по сравнению с другими объектами государственной собственности. Поэтому он считал, что эти объекты нельзя включать в общую имущественную массу, а право на их использование нельзя считать имущественным².

Отдельные современные специалисты, в частности Ю.Е. Туктаров, связывают отнесение тех или иных отношений к имущественным в зависимости от оборотоспособности объектов таких отношений, считая, что право пользования недрами не является имущественным правом, так как законодательством не предусмотрена возможность правообладателя передать его другому лицу³.

По нашему мнению, право пользования недрами является имущественным правом, поскольку непосредственно связано с имуществом (участками недр).

Имущественный характер права пользования недрами косвенно отмечается и в современной правоприменительной практике⁴. Однако непосредственно лицензии на право пользования недрами рассматриваются как в законодательстве, так и правоприменительными органами как документ, удостоверяющий имущественное право (право пользования недрами) и сам по себе ни имуществом, ни тем более имущественным правом не являющийся.

¹ Договорные формы недропользования. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Колдаев С.В. - М., 2005. С. 63.

² Григорьев В.К. Вопросы теории земельного права. М. 1962. С. 172.

³ Туктаров Ю.Е. Оборотоспособные права (сравнительное исследование) // Объекты гражданского оборота. Сборник статей. - М.: Статут, 2007. С. 140.

⁴ См., например, письмо Министерства финансов Российской Федерации от 10.07.2006 № 03-03-04/1/568, постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 декабря 1999 г. по делу № Ф04/2496-538/А70-99; Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 3 июня 2011 г. № Ф09-2613/11-С2 по делу № А47-7372/2010 // Документы опубликованы не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Судебная практика; Обзор практики рассмотрения споров, связанных с исполнением судебных актов арбитражных судов (п. 6), одобренный Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 24 декабря 2010 г. // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа, 2011, № 2.

Важным делением права в целом является деление на абсолютные права и относительные. Для целей настоящего диссертационного исследования указанное деление является не менее важным.

В научной цивилистике большое количество работ посвящено вопросу определения характерных признаков, отличающих абсолютное право от права относительного.

К числу таковых Г.Ф. Шершеневичем отнесены следующие:

- 1) абсолютному праву соответствует обязанность всех лиц воздержаться от действий, не согласных с ним;
- 2) в абсолютных правах пассивными субъектами являются все граждане;
- 3) права абсолютные устанавливаются независимо от воли пассивных субъектов;
- 4) кроме того, «право обязательственное безусловно уступает вещному»¹.

Данный перечень О.С. Иоффе дополняет также характерным для абсолютных прав «принципом всеобщей охраны», т.е. все прочие лица обязаны «признавать», «уважать», «не нарушать», «соблюдать» и т.д., при этом отмечая, что «абсолютный характер права является отражением абсолютной полноты «своей власти», принадлежащей управомоченному»².

Рассмотренное деление предопределяет классификацию прав на вещные, которые относят к абсолютным, и обязательственные, являющиеся относительными³.

В части отнесения права пользования недрами к вещным или обязательственным правам российское законодательство не дает однозначного ответа. В связи с этим обратимся к научной литературе, где вопрос «о вещной или обязательственной природе права пользования недрами» является наиболее часто встречающимся спором.

Согласно буржуазной цивилистической теории «вещное право есть отношение человека к вещи, юридически закрепляющее его господство над

¹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. – М.: Статут, 2005. С. 234-236.

² Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. – М.: Статут, 2009. С. 620, 621.

³ Там же. С. 609.

вещью, тогда как обязательственное право есть отношение между людьми, отношение, по крайней мере, между двумя лицами, выступающими в нем в качестве носителей прав и обязанностей¹. Несмотря на то, что такое воззрение получило распространение в немецкой пандектной литературе, его разделяли и российские дореволюционные (в том числе В. Голевинский², К. Победоносцев³, Д. Мейер⁴), и советские (к примеру, В.К. Райхер⁵) цивилисты и, в принципе, оно имеет право на упоминание и в настоящее время.

Под вещным правом в юридической науке (в частности, по мнению А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого) чаще всего понимается право, обеспечивающее удовлетворение интересов управомоченного лица путем непосредственного воздействия на вещь, которая находится в сфере его хозяйственного господства⁶.

При этом к числу признаков, характеризующих вещные права, как правило, относят то, что:

1) вещное право носит бессрочный характер; объектом этого права является вещь;

2) требования, вытекающие из вещных прав, подлежат преимущественному удовлетворению по сравнению с требованиями, вытекающими из обязательственных прав;

3) вещному праву присуще право следования;

4) вещные права пользуются абсолютной защитой.

Отдельные авторы указывают также на бессрочность вещного права.

Обязательство же (обязательственное право) понимается цивилистами в качестве юридического отношения, из которого обнаруживается право одного лица на известное действие другого определенного лица.

Так, И.А. Покровский при сопоставлении вещных прав с обязательственными отмечал, что «если вещные права представляют собой

¹ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. – М.: Статут, 2009. С. 610.

² Голевинский В. О происхождении и делении обязательств. СПб., 1872. С. 4.

³ Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В 3-х т. / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. Т. 1. С. 69, 70.

⁴ Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. М., 1997. Ч. 2. С. 4.

⁵ См., например, Райхер В.К. Абсолютные и относительные права // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института, выпуск XXV, 1928.

⁶ Гражданское право. Учебник. Часть I / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. М.: Проспект, 1988, С. 326.

формы юридических отношений лиц к вещам, то обязательство является формой юридических, частноправовых, отношений лиц к лицам. Конечно, и вещное право создает известные отношения ко всем членам гражданского общества (всякий обязан воздерживаться от нарушения моей власти над вещью), но эти отношения являются лишь отражением права на вещь, его дополнением и посредственным результатом. Равным образом и обязательство может иметь своей целью предоставление кредитору какой-либо вещи, но непосредственно отношения между кредитором и этой вещью оно не создает: такое отношение может явиться только как результат исполнения обязательства. Общим же назначением этого последнего является установление известного отношения между двумя лицами, в силу которого одно из них (должник) делается обязанным к известному специальному поведению (действию или бездействию) по адресу другого (кредитора). Обязательство, таким образом, создает в известном отношении некоторую связанность воли должника, некоторое - прежде всего психическое - принуждение для него, и с этой точки зрения всякое обязательство может быть характеризовано как частная норма поведения для должника в интересе кредитора, как некоторое специальное «долженствование» (долг)¹.

Г.Ф. Шершеневичем отмечено, что в противоположность вещному правоотношению, в котором праву активного субъекта соответствует обязанность всех вообще граждан (без более точного обозначения участников), в обязательственном правоотношении устанавливается полная определенность лиц, участвующих в нем, а объектом обязательственного правоотношения выступает действие, которое и составляет содержание обязательства (т.е. активный субъект приобретает право на действие со стороны пассивного субъекта)². Французский юрист Е. Годэмэ определил обязательственное право как право требования от определенного лица предоставления, действия или воздержания³, что в целом соответствует современному представлению об обязательствах.

¹ Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008. С. 213.

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 2. – М.: Статут, 2005. С. 255.

³ Eugène Gaudemet. Théorie générale des obligations. Годэмэ Е. Общая теория обязательств. М.: Юриздат, 1948. С.14.

Этот подход к определению обязательственных прав нашел свое отражение в современном российском законодательстве. Так, согласно статье 307 Гражданского кодекса Российской Федерации в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности.

Указанное законодательное определение обязательства позволяет выявить следующие отличительные признаки, присущие обязательственным правоотношениям:

1) сторонами обязательства являются строго определенные лица - должник и кредитор;

2) содержанием обязательства является совокупность прав и обязанностей его субъектов;

3) объектами обязательства могут быть определенные действия по передаче имущества, уплате денег, выполнению работы и т.п.;

4) осуществление обязательств обеспечивается мерами государственного принуждения в форме санкций.

С учетом этого обязательственное право можно сформулировать как право, обеспечивающее удовлетворение интересов управомоченного лица за счет определенных действий обязанного лица по предоставлению управомоченному лицу соответствующих материальных благ.

Таким образом, вещные и обязательственные права отличаются друг от друга по следующим признакам (которые схожи с отличительными признаками абсолютных и обязательственных прав):

1) вещные права осуществляются в основном самими правообладателями, а обязательственные – обязанным лицом в отношении обладателя права;

2) обязанность по вещному праву выступает в форме обязанности воздержаться от определенного рода действий, по обязательственному праву

напротив – обязанности совершать определенные действия (хотя, возможно, и воздержаться от их совершения);

3) различаются и средства защиты: обладателю вещного права «противостоит» неопределенный круг лиц, а кредитору по обязательству – конкретное лицо (должник).

Несмотря на достаточно четкое понимание концептуальных различий между вещным и обязательственным правом, однозначной позиции в отношении отнесения права пользования недрами к тем или иным правам не сформировано.

Так, К.Н. Трубецкой, Г.Л. Краснянский, А.Н. Курский, Е.И. Панфилов указывают, что «право пользования участком недр по современному российскому законодательству является видом обязательственного права, которое возникает из актов органов государственной власти, соглашений о разделе продукции и иных оснований, предусмотренных законодательством о недрах»¹. А.И. Перчик² также считал право недропользования обязательственным правом.

Д.В. Хаустов рассматривает право пользования недрами «сквозь призму» недропользовательской лицензии, которая, по его мнению, по сути оформляет обязательственные отношения³.

М.К. Сулейменов занимает противоположенную точку зрения, полагая, что право пользования недрами наряду с иными правами на природные ресурсы является вещным правом⁴. Аналогичной позиции придерживались Б.Д. Клюкин⁵, С.А. Сосна⁶, по мнению которых права пользования участками недр и месторождениями полезных ископаемых реализуют вещные права недропользователей.

¹ Трубецкой К.Н., Краснянский Г.Л., Курский А.Н., Панфилов Е.И. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра. М.: 2000. С. 64.

² Перчик А.И. Основные направления совершенствования горного законодательства России. Сборник «Государство и право на рубеже веков», М.: 2001. С.101.

³ Хаустов Д.В. О природоресурсном лицензировании. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2004. С. 322.

⁴ Вещные права в Республике Казахстан. Под ред. проф. Сулейменова М.К. Алматы. 1999. С. 248.

⁵ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат. 2000. С. 42.

⁶ Сосна С.А. О правовой природе горных концессий. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2004. С. 151-152.

Ряд современных авторов считают, что право пользования недрами обладает признаками, характерными как для вещного, так и для обязательственного права.

Д.Г. Храмов, рассматривая право пользования недрами в субъективном смысле, приходит к выводу, что в основном отношения, вытекающие из актов органов государственной власти (лицензий), имеют вещно-правовую природу, а из соглашений (договоров) о разделе продукции - обязательственную¹. Схожую позицию занимает О.М. Теплов, отмечая, что лицензия на недропользование содержит в себе условия, характеризующие конкретный участок недр (что характерно для вещных правоотношений), а также закрепляет условия недропользования (что относится к обязательственной сфере отношений)².

Н.Б. Мухитдинов, сформулировав еще во времена СССР принцип неприкосновенности прав пользования недрами от притязаний третьих лиц, также придерживался позиции о смешанной правовой природе права пользования недрами. По его мнению, пользователь недр вправе требовать от любых предприятий, организаций и граждан, чтобы они не нарушали права владения недрами, независимо от того, разрабатываются недра в настоящее время или нет; это абсолютное требование и охраняется Советским государством³.

По нашему мнению, по своей правовой природе право пользования недрами все-таки ближе к вещным правам, являющимся абсолютными, поскольку отношения по пользованию недрами носят имущественный характер и возникают в отношении индивидуально-определенной вещи – участка недр, на территории которого пользователь недр обладает исключительными правами на осуществление пользования недрами (последнее относится исключительно к горным отводам). Кроме того, защита права пользования недрами от недобросовестных притязаний третьих лиц также носит абсолютный характер.

¹ Право пользования недрами в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 12-13; Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 32-42.

² Теплов О.М. Лицензирование пользования недрами. // Новый гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 116.

³ Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата. 1983. С. 54.

Вместе с тем пользователи недр (как и другие обладатели вещных прав) несут определенные права и обязанности (прежде всего перед государством), в том числе по выполнению условий лицензии, рациональному использованию и охране недр, внесению платы за пользование недрами и пр. Указанное свидетельствует о том, что пользованию недрами присущи отдельные черты, указывающие на их обязательственную природу.

Подводя итог рассмотрению сущности и содержания права пользования недрами, следует отметить, что отсутствие в законодательстве Российской Федерации определения права пользования недрами является определенной причиной наличия в научной литературе множества противоположных точек зрения относительно дефиниции названного термина.

По нашему мнению, право пользования недрами приравнивается к абсолютным вещным правам, обладая рядом признаков относительных обязательственных прав. Иными словами, право пользования недрами не представляет собой вещного или обязательственного права в чистом виде. Более того, деление прав на вещные и обязательственные¹ применительно к праву пользования недрами представляется достаточно условным, однако имеет непосредственное к нему отношение, а также важное значение для правильного понимания особенностей регулирования отношений по пользованию недрами и постановки задач диссертационного исследования.

Если определить пользование недрами как деятельность (процесс), связанную с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых, а также осуществлением иных видов деятельности, связанных с пользованием недрами, то право пользования недрами (с учетом изложенных выше выводов научных исследователей) выступает в качестве исключительного права на осуществление указанной деятельности (в границах конкретного участка недр).

¹ Условность деления прав на вещные и обязательственные отношения отмечается также отдельными исследователями в области гражданского права. Подробнее см., например, Райхер В.К. Абсолютные и относительные права // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института, выпуск XXV, 1928.

В то же время допустимым является определение права пользования недрами через термин «горная правоспособность», которая представляет собой совокупность субъективных прав и обязанностей (в том числе по рациональному использованию и охране недр), возникающих у пользователя недр в момент регистрации лицензии на право пользования индивидуально определенным участком недр и прекращающихся в момент внесения в государственный реестр лицензий на пользование недрами записи о прекращении права пользования таким участком недр.

Сам термин горная правоспособность для науки природоресурсного права не является новым. Как отмечает Н.Б. Мухитдинов, горная правоспособность является необходимым условием для приобретения теми или иными лицами прав и обязанностей по пользованию недрами¹. По мнению Д.Г. Храмова, горная правоспособность тесно связана с общей правоспособностью², в связи с чем, не обладая общей правоспособностью, нельзя приобрести и горную.

Несмотря на то, что прекращение права пользования недрами в законодательстве о недрах³ рассматривается лишь как процедура, а термин «горная правоспособность» не употребляется, можно охарактеризовать прекращение права пользования недрами как прекращение горной правоспособности.

¹ Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 165.

² Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 75.

³ А также и в научной литературе. См., например, Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 306-311.

ГЛАВА 2. СИСТЕМА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТНОШЕНИЯМИ, СВЯЗАННЫМИ С ПРИОСТАНОВЛЕНИЕМ, ОГРАНИЧЕНИЕМ И ДОСРОЧНЫМ ПРЕКРАЩЕНИЕМ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Система нормативного правового регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации

Государственное регулирование недропользования – это воздействие государства на отношения в сфере геологического изучения, разведки месторождений полезных ископаемых, добычи содержащихся в недрах полезных ископаемых, а также использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, захоронение отходов, а также иные отношения, связанные с использованием недрами, направленное на обеспечение устойчивого экономического развития в этой сфере, эффективное использование минерально-сырьевого комплекса в интересах нынешнего и будущих поколений народов России, обеспечение конкурентоспособности экономики страны в целом¹. Система нормативного правового регулирования призвана с правовой точки зрения обеспечить воздействие государства на указанные отношения с учетом сохранения паритета мер, направленных на обеспечение обороны и безопасности страны, и интересов субъектов хозяйственной деятельности, инвестиционной привлекательности. Как справедливо отмечает М.В. Дудиков, «нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе прекращения права пользования недрами, призваны, с одной стороны, обеспечить публичный интерес, с другой стороны – гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном (усредненном) выражении»².

Федеративное устройство российского государства предопределило становление двухуровневой системы нормативного правового регулирования

¹ Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. - М., 2009. С. 9.

² Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 25; более подробно Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес. // Законодательство и экономика. 2002. № 3. С. 4.

отношений, связанных с использованием недрами в целом, – законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.¹, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом федеральное законодательство устанавливает общие принципы правового регулирования осуществления деятельности, связанной с использованием недрами, а региональное – особенности такого регулирования с учетом специфики субъекта Российской Федерации.

В силу статьи 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.

В указанной статье также закреплены формы собственности на землю и другие природные ресурсы, а именно: частная, государственная, муниципальная и иные. Для понимания применения данной нормы к отношениям, связанным с использованием недрами, нельзя не обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-п², в соответствии с которой допущение возможности нахождения природных ресурсов в различных формах собственности в Конституции Российской Федерации (статья 9) вместе с тем не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы находились в этих различных формах собственности.

Норма статьи 9 Конституции Российской Федерации является основой режима собственности на недра, который конкретизирован в статье 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»³ (далее – Закон

¹ Российская газета, 1993, № 237.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 3, ст. 429.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 27, ст. 2711; № 35, ст. 3607; 2006, № 17, ст. 1778; № 44, ст. 4538; 2007, № 27, ст. 3213; № 49, ст. 6056; 2008, № 18, ст. 1941; № 29 (ч. I), ст. 3418, ст. 3420; № 30 (ч. II), ст. 3616; 2009, № 1, ст. 17; № 29, ст. 3601 № 52, ст. 6450; 2010, № 31, ст. 4155; 2011, № 15, ст. 2018, ст. 2025, № 30 (ч. I), ст. 4567, ст. 4570, ст. 4572, ст. 4590, № 49 (ч. I), ст. 7042, № 50, ст. 7343, № 50, ст. 7359; 2012, № 25, ст. 3264, № 31, ст. 4322, № 53 (ч. I), ст. 7648; 2013, № 19, ст. 2312, № 30 (ч. I), ст. 4060,

«О недрах»). Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Закон «О недрах» является основным нормативным законодательным актом в сфере недропользования. К его концептуальным принципам относятся:

- ранее отмеченное разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования;
- административно-правовой механизм регулирования отношений между государством и пользователями недр;
- преимущественно состязательная процедура предоставления участков недр в пользование;
- предоставление права пользования недрами на определенный срок;
- платность пользования недрами¹.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным разрешением в виде лицензии, задачи и принципы государственной системы лицензирования установлены статьей 15 Закона «О недрах».

Как отмечает Д.Л. Никишин, «правоотношения по пользованию недрами, базирующиеся на государственной собственности на недра, возникают преимущественно в результате предоставления права пользования участками недр. Состав указанных правоотношений по пользованию недрами определяется посредством системы взаимосвязанных процедур, последовательно направленных на формирование объекта правоотношения (установление границ участка недр),

ст. 4061, № 52 (ч. I), ст. 6961, ст. 6973; 2014, № 26 (ч. I), ст. 3377, № 30 (ч. I), ст. 4261, ст. 4262, № 48, ст. 6647; 2015, № 1 (ч. I), ст. 12, ст. 52, № 29 (ч. I), ст. 4359.

¹ Василевская Д.В., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России. Практические проблемы и их решения. Комментарии и документы. – М.: ООО «Недра-Бизнесцентр», 2008. С. 5.

определение их субъектного состава (выбор недропользователя) и содержания (подготовка и закрепление в лицензии условий пользования недрами)»¹.

Закон «О недрах» также определяет состав государственного фонда недр, в который входят используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа (статья 2). Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования согласно части первой статьи 35 Закона «О недрах» является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

В этой связи прекращение права пользования недрами, в свою очередь, является мерой государственного принуждения, направленной на обеспечение реализации указанной задачи государственного регулирования и соблюдения пользователями недр законодательства Российской Федерации о недрах. Его можно рассматривать как механизм управления государственным фондом недр. «В процессе прекращения права пользования недрами достигается юридически значимый результат, который представляет собой форму воплощения юридически значимой цели. Значимость такой цели обусловлена защитой государственных интересов, прав граждан и юридических лиц, эффективным использованием недр, соблюдением требований безопасности, охраной недр и окружающей среды», - отмечает М.В. Дудиков².

Таким образом, прекращение права пользования недрами может рассматриваться как одна из важнейших составляющих административно-

¹ Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. - М., 2013. С. 11.

² Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 29.

правового механизма регулирования отношений между государством и пользователями недр. В то же время важно отметить, что в условиях действующего нормативного правового регулирования отношений, связанных с использованием недр, прекращение права пользования недрами представляет собой, прежде всего, государственную функцию и административную процедуру ее (функции) исполнения.

Опираясь на ранее сформированное в настоящем диссертационном исследовании определение права пользования недрами и нормы Закона «О недрах», можно также резюмировать, что прекращение права пользования недрами является прекращением исключительного права недропользователя на осуществление в границах конкретного участка недр деятельности, соответствующей видам пользования недрами, предусмотренным лицензией на пользование недрами (то есть связанной с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых, а также осуществлением иных видов деятельности, связанных с использованием недр). В то же время досрочное прекращение права пользования недрами рассматривается в научной литературе в качестве вида юридической ответственности¹.

Наряду с Законом «О недрах» к числу основных федеральных нормативных правовых актов, регулирующих прекращение права пользования недрами (основания, порядок), следует также отнести:

- постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»²;

- постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»³;

¹ Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика Дисс. д-ра юрид. наук: 12.00.06 - М., 2014. С. 182.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации, 1992, № 33, ст. 1917 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 27, ст. 3213; 2011, № 48, ст. 6732; 2013, № 52 (ч. I), ст. 6973.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 26, ст. 2669; 2006, № 25, ст. 2723; 2008, № 22, ст. 2581; № 42, ст. 4825, № 46, ст. 5337; 2009, № 6, ст. 738, № 33, ст. 4081; № 38, ст. 4489; 2010, № 26, ст. 3350;

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»¹;

- постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2008 г. № 697 «Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии»²;

- приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр»³ (далее – Административный регламент № 315);

- приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 196 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»⁴.

2011, № 14, ст. 1935; 2013, № 10, ст. 1027, № 28, ст. 3832, № 45, ст. 5822; 2014, № 2 (ч. I), ст. 123, № 9, ст. 922; 2015, № 2, ст. 491.

¹ Сборник законодательства Российской Федерации, 2004, № 32, ст. 3347; 2006, № 44, ст. 4596; № 52, ст. 5597; 2007, № 22, ст. 2647; 2008, № 16, ст. 1707; № 22, ст. 2581; № 32, ст. 3790; № 46, ст. 5337; 2009, № 6, ст. 738, № 33, ст. 4081; № 49 (ч. 2), ст. 5976; 2010, № 5, ст. 538; № 14, ст. 1656; № 26, ст. 3350; № 31, ст. 4247; № 42, ст. 5390; № 47, ст. 6123; 2011, № 14, ст. 1935; 2012, № 42, ст. 5718; 2013, № 24, ст. 2999, № 43, ст. 5561, № 45, ст. 5822; 2015, № 2, ст. 491, № 17 (ч. IV), ст. 2561.

² Сборник законодательства Российской Федерации, 2008, № 39, ст. 4437.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010, № 10; 2015, № 27.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2013, № 4.

Статьей 20 Закона «О недрах» установлены основания как для прекращения права пользования недрами, так и для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

При этом перечень оснований для указанных административных процедур является исчерпывающим и единым для всего комплекса правоотношений, связанных с использованием недрами¹, вне зависимости от правового режима участка недр (участки недр с общим правовым режимом, участки недр федерального значения, участки недр местного значения), его расположения (континентальный шельф или территория Российской Федерации), видов полезного ископаемого. Данное обстоятельство свидетельствует о формировании на территории всей Российской Федерации единого систематизированного подхода к прекращению права пользования недрами.

Законодатель связывает прекращение (досрочное прекращение, приостановление, ограничение) права пользования недрами (равно как и возникновение права пользования недрами) с наступлением юридических фактов, которые имеют определяющее значение применительно к юридической природе права пользования недрами.

По мнению Д.Г. Храмова, в отношении права пользования недрами в качестве основания его прекращения лежат конкретные юридические факты, являющиеся основанием прекращения правоотношений по пользованию недрами, определение которых осуществляется посредством прямого их закрепления в объективном праве². Указанная точка зрения высказывалась ранее и советскими учеными, в частности Н.Б. Мухитдиновым³, и разделяется диссертантом для целей настоящего исследования.

Перейдем к рассмотрению оснований для прекращения права пользования недрами и для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права

¹ В отличие от законодательства дореволюционной России. Ранее в диссертационном исследовании отмечалось, что Устав Горный Российской империи определял отдельные особенности при разведке и добыче полезных ископаемых по их видам, в том числе в части оснований для прекращения права пользования недрами. – *Прим. автора.*

² Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 108.

³ Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972. С. 307.

пользования недрами, а также порядка исполнения указанных государственных функций.

Как установлено в части первой статьи 20 Закона «О недрах», право пользования недрами прекращается:

- 1) по истечении установленного в лицензии срока ее действия;
- 2) при отказе владельца лицензии от права пользования недрами;
- 3) при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами;
- 4) в случае переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных статьей 17.1 Закона «О недрах»;
- 5) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

Указанная норма является императивной, содержит в себе исчерпывающий перечень оснований прекращения права пользования недрами и адресована как недропользователям (в части закрепления их права на отказ и определения в лицензии на пользование недрами условий, с наступлением которых прекращается право пользования недрами), так и органам исполнительной власти (в части определения условий, с наступлением которых прекращается право пользования недрами, а также необходимости контроля за соблюдением предусмотренных статьей 17.1 Закона «О недрах» условий переоформления лицензии на пользование недрами).

В отдельных научных работах основания для прекращения права пользования недрами условно классифицируются в зависимости от тех или иных юридических фактов, с наступлением которых обусловлено прекращение право пользования недрами. Так, по мнению Н.И. Толстых, основания для прекращения права пользования недрами «возможно разделить на три категории: случаи, обусловленные волей недропользователя; случаи, обусловленные волей уполномоченных органов государственной власти; случаи, обусловленные наступлением каких-либо событий»¹. К последним, как мы понимаем, следует

¹ Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 279.

отнести истечение срока действия лицензии и случаи, предусмотренные законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях. А.И. Перчик проводит деление оснований для прекращения права пользования недрами, имея в виду обстоятельства, лежащие в основе таких оснований, и выделяет формальные, субъективные и объективные обстоятельства¹. М.В. Дудиков в своем исследовании предлагает классифицировать основания прекращения права пользования недрами по правовым последствиям такого прекращения².

Разделяя точки зрения названных авторов, отметим, что классификации оснований для прекращения права пользования недрами (в том числе рассмотренные) имеют важное теоретическое значение (в том числе при постановке задач настоящего исследования), однако не носят прикладной характер.

Пункт 1 части первой статьи 20 Закона «О недрах» определяет, что по истечении установленного в лицензии срока ее действия право пользования недрами прекращается.

Срок действия лицензии на пользование недрами в соответствии с пунктом 5 части первой статьи 12 Закона «О недрах» в числе прочих является условием, подлежащим обязательному включению в лицензию на пользование недрами. Такой срок (в случае, если участок недр предоставляется на определенный срок) не должен превышать предельные сроки пользования недрами, установленные в статье 10 Закона «О недрах» для различных видов пользования недрами.

Как следует из названной статьи Закона «О недрах», участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока.

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, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод,

¹ Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие – 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 192.

² Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 33.

использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

- геологического изучения - на срок до 5 лет или на срок до 7 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, или на срок до 10 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.

Статьи 10 и 21.1 предусматривают также возможность предоставления краткосрочного права пользования участками недр для целей добычи полезных ископаемых на срок до 1 года. 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 в порядке, установленном Законом «О недрах».

В части срока действия лицензии на пользование недрами необходимо также иметь в виду, что 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 действия лицензии на пользование недрами не является предметом настоящего диссертационного исследования, однако считаем необходимым отметить следующее обстоятельство. Ранее на федеральном подзаконном уровне¹ была предпринята попытка установить обязанность пользователя недр в случае необходимости продления срока пользования участком недр подать заявку на внесение изменений и дополнений по вопросу продления указанного срока не позднее шести месяцев до окончания срока действия лицензии. Предполагалось, что представление документов позднее шести месяцев до дня окончания срока действия лицензии на пользование недрами будет являться основанием для отказа в рассмотрении заявки пользователя недр по вопросу продления срока пользования участком недр. Однако в последующем данные положения были признаны недействующими как нарушающие положения Закона «О недрах» и ограничивающие возможность подачи пользователем недр заявки по вопросу продления срока пользования участком недр пресекательным периодом времени - не позднее шести месяцев до окончания срока действия лицензии².

Таким образом, право пользования недрами прекращается по истечении установленного в лицензии на пользование недрами срока ее действия в случае, если пользователь недр в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, не продлил срок пользования участком недр. Право пользователя недр на продление срока пользования участком недр гарантировано частью 3 статьи 10 Закона «О недрах».

Пункт 2 части первой статьи 20 Закона «О недрах» предусматривает, что основанием прекращения права пользования недрами является отказ владельца лицензии от права пользования недрами.

¹ Пункты 41, 42 Административного регламента № 315.

² Решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № АКПИ12-1108 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2013 № 5.

Такой отказ от права пользования недрами должен быть заявлен владельцем лицензии письменным уведомлением органов, предоставивших лицензию, не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока. При этом 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.

Рассматриваемое основание прекращения права пользования недрами является правом пользователя недр. Единственным ограничением является заблаговременное уведомление органа, предоставившего лицензию на пользование недрами. Следует отметить, что право владельца лицензии на пользование недрами отказаться от такой лицензии закреплено не только в пункте 2 части первой статьи 20 Закона «О недрах», но и в пунктах 7 (инициатива владельца лицензии) и 9 (инициатива недропользователя по его заявлению) части второй статьи 20 Закона «О недрах».

В соответствии с пунктом 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» право пользования недрами прекращается при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами.

В законодательстве не поименованы те условия, которые должны быть закреплены в лицензии на пользование недрами и с наступлением которых право пользования недрами может быть прекращено. В научной литературе в этой связи приводятся примеры событий, которые могут подпадать под основание, предусмотренное пунктом 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах». К примеру, Н.И. Толстых в числе таковых называет случаи существенного изменения цен на добываемую продукцию, изменение горно-геологических условий, делающие невозможным дальнейшую разработку месторождения и пр.¹

¹ Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 281.

Однако полагаем, что к условиям, с наступлением которых право пользования недрами может быть прекращено, могут быть отнесены любые условия, в отдельно рассматриваемом случае принципиально изменяющие условия пользования недрами и влекущие за собой необходимость прекращения права пользования недрами. Единственным обязательным требованием, которое должно быть при этом соблюдено, является указание соответствующего условия в лицензии на пользование недрами.

В данном случае представляется уместной следующая аналогия. В силу статьи 451 Гражданского кодекса Российской Федерации существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

По нашему мнению, в лицензии на право пользования недрами следует фиксировать только те условия, которые влекут существенное изменение обстоятельств, из которых орган, предоставляющий право пользования недрами, или пользователь недр исходили при предоставлении/получении права пользования недрами, и, как следствие, необходимость прекращения права пользования недрами. То есть речь идет о случаях, когда указанные обстоятельства изменились настолько, что, если бы орган, предоставляющий право пользования недрами, или пользователь недр могли это разумно предвидеть, то право пользования недрами не было бы предоставлено или было бы предоставлено на совершенно иных условиях (либо, к примеру, пользователем недр не подавалась бы заявка на предоставление права пользования недрами). Указание в лицензии данного условия может являться основанием для прекращения права пользования недрами, что важно в первую очередь для органа государственной власти, поскольку в случае существенного изменения обстоятельств недропользователь вправе воспользоваться своим правом на отказ

от лицензии на пользование недрами с учетом выше рассмотренного требования законодательства о заблаговременном уведомлении об этом.

Изложенное предложение предполагает сугубо субъективный подход при предоставлении права пользования недрами в совокупности с объективным анализом условий пользования недрами конкретного участка недр. В то же время является возможным включение в лицензию на пользование недрами и иных условий (не только влекущих существенное изменение обстоятельств).

Практика применения пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» будет рассмотрена далее в диссертационном исследовании.

Пункт 4 части первой статьи 20 Закона «О недрах» в числе оснований для прекращения права пользования недрами предусматривает случаи переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных статьей 17.1 Закона «О недрах».

Как установлено в статье 17.1 Закона «О недрах» право пользования участками недр переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности в следующих случаях:

- 1) реорганизации юридического лица - пользователя недр путем:
 - его преобразования - изменения его организационно-правовой формы;
 - присоединения к нему другого юридического лица или слияния его с другим юридическим лицом в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - 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;

- 2) 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;

3) 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 имущества объектов обустройства в границах участка недр, 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;

4) 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 участка недр, 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;

5) приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹, имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством Российской Федерации о недрах;

б) заключения концессионного соглашения, договора аренды и иных договоров в отношении централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, предусмотренных Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»².

Порядок переоформления права пользования недрами установлен в статье 17.1 Закона «О недрах» и детализирован в соответствующих административных регламентах Федерального агентства по недропользованию и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Выявленное нарушение порядка переоформления права пользования недрами, а также несоблюдение условий, которые установлены для перехода права пользования участками недр к другому субъекту предпринимательской деятельности, будет являться основанием для прекращения права пользования недрами.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 1 (ч. 1), ст. 18, ст. 46; № 44, ст. 4471; 2006, № 30, ст. 3292; № 52 (ч. 1), ст. 5497; 2007, № 7, ст. 834; № 18, ст. 2117; № 30, ст. 3753, ст. 3754; № 41, ст. 4845; № 48 (ч. 2), ст. 5814; № 49, ст. 6078, ст. 6079; 2008, № 30 (ч. 2), ст. 3616; № 49, ст. 5748; 2009, № 1, ст. 4, ст. 14; № 18 (ч. 1), ст. 2153; № 29, ст. 3582, ст. 3632; № 51, ст. 6160; № 52 (ч. 1), ст. 6450; 2010, № 17, ст. 1988; № 31, ст. 4188, ст. 4196; 2011, № 1, ст. 41, № 7, ст. 905; № 19, ст. 2708, № 27, ст. 3880, № 29, ст. 4301, № 30 (ч. 1), ст. 4576, № 48, ст. 6728, № 49 (ч. 1), ст. 7015, ст. 7024, ст. 7040, № 49 (ч. 5), ст. 7061, ст. 7068, № 50, ст. 7351, ст. 7357; 2012, № 31, ст. 4333, № 53 (ч. 1), ст. 7607; 2013, № 26, ст. 3207, № 27, ст. 3477, ст. 3481, № 30 (ч. 1), ст. 4084, № 51, ст. 6699, № 52 (ч. 1), ст. 6975, ст. 6979, ст. 6984; 2014, № 11, ст. 1095, ст. 1098, № 30 (ч. 1), ст. 4217, № 49 (ч. VI), ст. 6914, № 52 (ч. 1), ст. 7543; 2015, № 1 (ч. 1), ст. 10, ст. 35, № 27, ст. 3958, № 27, ст. 3967, ст. 3977, № 29 (ч. 1), ст. 4355, ст. 4362.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 50, ст. 7358; 2012, № 53 (ч. 1), ст. 7614, ст. 7616, ст. 7643; 2013, № 19, ст. 2330, № 30 (ч. 1), ст. 4077., № 52 (ч. 1), ст. 6976, ст. 6982; 2014, № 26 (ч. 1), ст. 3366, ст. 3406, № 30 (ч. 1), ст. 4218, № 42, ст. 5615; 2015, № 1 (ч. 1), ст. 11, ст. 38, № 29 (ч. 1), ст. 4347.

Правовым последствием прекращения права пользования недрами при наступлении названного юридического факта является восстановление права пользования недрами первоначального недропользователя.

Пункт 5 части первой статьи 20 Закона «О недрах» содержит в качестве основания для прекращения права пользования недрами случаи, предусмотренные законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

Данная норма является отсылочной к законодательству о концессионных соглашениях и подразумевает предусмотренные частью 3 статьи 11 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹ случаи прекращения прав в отношении участка недр, предоставленного концессионеру для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (как основание для прекращения концессионного соглашения).

Отдельные ученые, например, С.А. Сосна², выделяют отдельные преимущества использования горных концессий, подчеркивая, что право горной собственности на недра представляет собой максимально возможную степень его приближения к подлинному праву собственности, наделяя недропользователя практически всеми полномочиями собственника, за исключением права отчуждать горную собственность. Несмотря на это, пользование недрами на основе концессионных соглашений в современном российском государстве (в отличие от советского государства, в особенности периода НЭПа) не получило широкого распространения. В данной связи основание, предусмотренное пунктом 5 части первой статьи 20 Закона «О недрах» на практике не применяется, а включение указанной нормы в 2008 году в часть первую статьи 20 Закона «О недрах» связано лишь с необходимостью гармонизации законодательных актов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3126; 2007, № 46, ст. 5557, № 50, ст. 6245; 2008, № 27, ст. 3126; 2009, № 29, ст. 3582, ст. 3601; 2010, № 27, ст. 3436; 2011, № 30 (ч. I), ст. 4594, № 49 (ч. I), ст. 7015, № 50, ст. 7359; 2012, № 18, ст. 2130; 2013, № 19, ст. 2330, № 52 (ч. I), ст. 7003; 2014, № 26 (ч. I), ст. 3386, № 30 (ч. I), ст. 4266.

² Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. М., 2002. С. 95.

Для целей полного рассмотрения оснований прекращения права пользования недрами считаем необходимым более подробно остановиться на разграничении понятий прекращения права пользования недрами и аннулирования лицензии на пользование недрами.

В соответствии с пунктом 17 Положения о порядке лицензирования пользования недрами основаниями для признания выданных лицензий на пользование недрами недействительными могут быть:

- грубое нарушение правил конкурса или аукциона, по результатам которых выдана лицензия на пользование недрами;
- отказ претендента от внесения платежа за предоставление права пользования недрами;
- предоставление претенденту незаконных преимуществ перед другими претендентами;
- нарушение требований антимонопольного законодательства Российской Федерации или соответствующих антимонопольных требований Закона «О недрах»;
- установление факта сговора между должностными лицами, участвующими в предоставлении лицензии, и претендентом на приобретение лицензии с целью либерализации ее условий и снижения размера платежей, связанных с использованием недрами;
- наличие других оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Указанный перечень не является исчерпывающим, поскольку содержит указание на иные основания, предусмотренные законодательством.

Споры о признании лицензий на пользование недрами недействительными рассматриваются в суде или арбитражном суде.

Признание лицензий на пользование недрами недействительными является по своей сути прекращением права пользования недрами. Однако стоит различать указанные понятия. Так, в первом случае речь идет о незаконности самого предоставления (возникновения) права пользования недрами. Право, возникшее

незаконно, порочно по своей природе. Со дня принятия решения суда о признании недействительным полностью или в части ненормативного правового акта (решения о предоставлении недр в пользование) указанный акт не подлежат применению¹. Во втором же случае речь идет о прекращении законно предоставленного (возникшего) права пользования недрами.

Перейдем к рассмотрению оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

До утверждения в 2009 г. Административного регламента № 315 на федеральном уровне не были закреплены понятия досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами. Данное обстоятельство рассматривалось в научной литературе в качестве недостатка нормативного правового регулирования².

Пунктом 107 Административного регламента № 315 досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами определены с точки зрения наступления тех или иных последствий принятия соответствующего решения.

Так, под досрочным прекращением права пользования недрами пользователем недр понимается прекращение всех видов деятельности (за исключением работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием этим участком недр) на участке недр и получения соответствующей продукции.

Приостановление права пользования недрами представляет собой временное прекращение основного вида деятельности и связанных с ним вспомогательных работ, за исключением деятельности по обеспечению сохранности горных выработок и буровых скважин, поддержанию строений, сооружений и оборудования в безопасном для жизни и здоровья людей, окружающей природной среды и недр состоянии.

¹ Сергеев А.П. Терещенко Т.А. Гражданско-правовые последствия аннулирования лицензии на недропользование // Журнал «Закон». 2011. № 11. С. 103.

² Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 39-40; Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 282.

Ограничение права пользования недрами определено как временный или постоянный запрет осуществления тех или иных видов деятельности, связанных с использованием недрами, если они привели или могут привести к возникновению непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, негативному влиянию на охрану недр и окружающую природную среду до устранения причин, вызвавших это ограничение.

При этом лицензия на пользование недрами:

- при досрочном прекращении права пользования недрами подлежит снятию с государственного учета и передаче на хранение в федеральный или территориальный фонд геологической информации;

- при приостановлении права пользования недрами с государственного учета не снимается;

- при ограничении права пользования недрами сохраняет свою силу в части незапрещенных видов деятельности.

Основания для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами закреплены в части второй статьи 20 Закона «О недрах» и включают в себя следующие случаи:

1) возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;

2) нарушение пользователем недр существенных условий лицензии;

3) систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами;

4) возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие);

5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;

6) ликвидация предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;

7) по инициативе владельца лицензии;

8) непредставление пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах;

9) по инициативе недропользователя по его заявлению.

Перед рассмотрением оснований для досрочного прекращения, приостановления права пользования недрами отметим, что указанные основания для принятия того или иного решения нормативно не разграничены. Соответствующее решение о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами принимает орган, предоставивший лицензию.

В научной литературе основания для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами (так же, как основания прекращения права пользования недрами) делятся на различные виды в зависимости от тех или иных критериев. Например, М.В. Дудиков различает основания, связанные и не связанные с нарушением прав недропользования¹. По мнению Н.И. Толстых, досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами может быть связано с причинами, не зависящими от недропользователя или вызванными его действиями, а также ликвидацией предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование².

Требует внимания также следующее. То, что досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами осуществляется на основании решения соответствующего органа исполнительной власти, подтверждает превалирование административно-правового метода в регулировании отношений, связанных с использованием недрами. Данное обстоятельство также отмечается отдельными исследователями, например, Б.Д. Клюкиным³.

Пунктом 1 части второй статьи 20 Закона «О недрах» к числу оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования

¹ Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 136-169.

² Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 283.

³ Клюкин Б.Д. О развитии договорной основы права пользования недрами // Нефть, газ и право. 2003. № 6. С. 10.

недрами отнесено возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недр.

Содержание рассматриваемой нормы позволяет прийти к выводу, что для принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами необходимо одновременное возникновение следующих условий:

- угроза должна распространяться непосредственно на людей, в связи с чем их жизнь и здоровье попадают в опасность;

- люди, чьей жизни и здоровью угрожает опасность, должны работать или проживать в зоне влияния работ, связанных с использованием недр.

Используемая формулировка «связанных» предполагает, что указанная зона влияния вредного воздействия не ограничена какими-либо границами и может располагаться как в пределах территории, на которой осуществляется пользование недрами, так и выходить за ее пределы¹.

В случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено на основании пункта 2 части второй статьи 20 Закона «О недрах».

Законодательство не содержит определения понятия или перечня существенных условий лицензии на право пользования недрами, в связи с чем данный пробел восполняется в процессе практического применения указанной нормы (практика применения приведена далее в диссертационном исследовании).

Систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами (пункт 3 части второй статьи 20 Закона «О недрах») предполагает неоднократное (два раза и более) нарушение требований, регулирующих отношения, связанные с использованием недр, установленных нормативными правовыми актами. В частности, в соответствии со ст. 23 Закона «О недрах» основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

¹ Василевская Д.В., Лаевская Н.В., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. С. 144.

- 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;
- 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 вышеперечисленных требований по рациональному использованию и охране недр, а также иных требований, установленных нормативными правовыми актами (в том числе подзаконными), право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами по основанию, предусмотренному пунктом 3 части второй статьи 20 Закона «О недрах».

Пункт 4 части второй статьи 20 Закона «О недрах» предусматривает, что основанием досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами может являться возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

Под чрезвычайными ситуациями в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Границы зон чрезвычайных ситуаций (то есть территорий, на которых сложилась чрезвычайная ситуация) определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации руководителями работ по ликвидации чрезвычайных

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 35, ст. 3648; 2002, № 44, ст. 4294; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 50, ст. 5284; № 52 (ч. 1), ст. 5498; 2007, № 45, ст. 5418; 2009, № 1, ст. 17; № 19, ст. 2274; № 48, ст. 5717; 2010, № 21, ст. 2529; 2011, № 1, ст. 24, ст. 54; 2012, № 14, ст. 1549; 2013, № 7, ст. 610, № 27, ст. 3477, № 52 (ч. I), ст. 6969; 2014, № 30 (ч. I), ст. 4272, № 42, ст. 5615; 2015, № 10, ст. 1408, № 18, ст. 2622.

ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации. При этом различают чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера 6 уровней (локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера).

Для того, чтобы возникновение чрезвычайной ситуации явилось основанием для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, по нашему мнению, территория, на которой осуществляется пользование недрами, должна находиться (полностью или частично) в пределах зоны чрезвычайной ситуации (или наоборот, например, при чрезвычайной ситуации локального характера).

Возникновение чрезвычайных ситуаций наряду со случаем, предусмотренным пунктом 1 части второй статьи 20 Закона «О недрах» (возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами), являются основаниями для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, обусловленными необходимостью защиты жизни и здоровья людей и обеспечением требований охраны недр и безопасного ведения работ.

Если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах (пункт 5 части второй статьи 20 Закона «О недрах»), право пользования недрами также может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено.

В соответствии с пунктом 5 части первой статьи 12 Закона «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу). Нарушение указанных в лицензии сроков начала работ является основанием

принятия соответствующего решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами. В случае, если сроки обозначены в самой лицензии на право пользования недрами как существенные условия, то право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено по основанию, предусмотренному пунктом 2 части второй статьи 20 Закона «О недрах».

На основании пункта 6 части второй статьи 20 Закона «О недрах» право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено в случае ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование.

Пользователями недр согласно части первой статьи 9 Закона «О недрах» могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Детализируя рассматриваемое основание, к случаям досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами по пункту 6 части второй статьи 20 Закона «О недрах» следует отнести:

1) ликвидацию российского юридического лица (прекращение юридического лица без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам) по основаниям, предусмотренным статьей 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой);

2) исключение недействующего юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3431; 2003, № 26, ст. 2565; № 50, ст. 4855; № 52 (ч. I), ст. 5037; 2004, № 45, ст. 4377; 2005, № 27, ст. 2722; 2007, № 7, ст. 834; № 30, ст. 3754; № 49, ст. 6079; 2008, № 18, ст. 1942; № 30 (ч. 2), ст. 3616; № 44, ст. 4981; 2009, № 1, ст. 19, ст. 20, ст. 23; № 29, ст. 3642; № 52 (ч. 1), ст. 6428; 2010, № 21, ст. 2526; № 31, ст. 4196; № 49, ст. 6409; № 52 (ч. 1), ст. 7002; 2011, № 27, ст. 3880, № 30 (ч. 1), ст. 4576, № 49 (ч. 5), ст. 7061; 2012, № 14, ст. 1553, № 31, ст. 4322, № 53 (ч. 1), ст. 7607; 2013, № 26, ст. 3207, № 30 (ч. I), ст. 4084, № 44, ст. 5633, № 51, ст. 6699; 2014, № 14, ст. 1551, № 19, ст. 2312, № 30 (ч. I), ст. 4217, ст. 4242; 2015, № 1 (ч. I), ст. 10, ст. 42, № 13, ст. 1811, № 27, ст. 4001, № 29 (ч. I), ст. 4363.

3) прекращение деятельности физического лица в качестве индивидуального предпринимателя:

- в связи с принятием им решения о прекращении данной деятельности;
- в связи со смертью данного лица;
- в связи с принятием судом решения о признании его несостоятельным (банкротом) в порядке, предусмотренным Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»;
- в принудительном порядке по решению суда о прекращении деятельности данного лица в качестве индивидуального предпринимателя в принудительном порядке;
- в связи с вступлением в силу приговора суда, которым ему назначено наказание в виде лишения права заниматься предпринимательской деятельностью на определенный срок;
- в связи с аннулированием документа, подтверждающего право данного лица временно или постоянно проживать в Российской Федерации, или окончанием срока действия указанного документа;

4) прекращение договора простого товарищества по основаниям, предусмотренным статьей 1050 Гражданского кодекса Российской Федерации (части второй) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ¹;

5) смерть иностранного гражданина или прекращение права физического лица заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя по праву страны, где такое физическое лицо зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410; № 5, ст. 411; № 34, ст. 4025; 1997, № 43, ст. 4903; 1999, № 51, ст. 6288; 2002, № 48, ст. 4737; 2003, № 2, ст. 160; № 2, ст. 167; № 13, ст. 11794; № 46 (ч. I), ст. 4434; № 52 (ч. I), ст. 5034; 2005, № 1 (ч. I), ст. 15; № 1 (ч. I), ст. 45; № 13, ст. 1080; № 19, ст. 1752; № 30 (ч. I), ст. 3100; 2006, № 6, ст. 636; № 52 (ч. I), ст. 5497; 2007, № 1 (ч. I), ст. 39; № 5, ст. 558; № 17, ст. 1929; № 27, ст. 3213; № 31, ст. 3993; № 41, ст. 4845; № 44, ст. 5282; № 45, ст. 5428; № 49, ст. 6048; № 50, ст. 6247; № 29 (ч. I), ст. 3418; № 52 (ч. I), ст. 6235; 2009, № 1, ст. 16; № 15, ст. 1778; № 29, ст. 3582; № 31, ст. 3997; 2010, № 19, ст. 2291; 2011, № 7, ст. 901, № 30 (ч. I), ст. 4564, № 30 (ч. I), ст. 4596, № 43, ст. 5972, № 48, ст. 6730, № 49 (ч. I), ст. 7014, ст. 7015, ст. 7041; 2012, № 25, ст. 3268; 2013, № 26, ст. 3207, № 27, ст. 3477, № 30 (ч. I), ст. 4084, № 49 (ч. I), ст. 6346, № 51, ст. 6683, ст. 6699, № 52 (ч. I), ст. 6981; 2014, № 11, ст. 1100, № 30 (ч. I), ст. 4218, ст. 4223, ст. 4225, № 43, ст. 5799, № 52 (ч. I), ст. 7543; 2015, № 1 (ч. I), ст. 13, ст. 65, № 14, ст. 2022, № 27, ст. 3976, ст. 4001.

б) ликвидацию иностранного лица по основаниям, предусмотренным законодательством страны, где такое юридическое лицо зарегистрировано.

Ликвидация российского юридического лица и прекращение деятельности физического лица в качестве индивидуального предпринимателя подтверждается внесением записи в соответствующий государственный реестр.

Согласно пункту 7 части второй статьи 20 Закона «О недрах» право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено по инициативе владельца лицензии. Представляется, что данное основание и основание, предусмотренное пунктом 9 части второй Закона «О недрах» (инициатива недропользователя по его заявлению), предполагают наступление одного и того же случая (возникновения одного и того же юридического факта) – соответствующего изъятия пользователя недр.

В случае непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, по решению органа, предоставившего лицензию, право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено.

Указанная норма корреспондирует статьям 22, 27, 32 Закона «О недрах», предусматривающим обязанность пользователей недр обеспечить 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.

Порядок представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 12, ст. 1110; 2005, № 33, ст. 3432; 2009, № 18 (ч. 2), ст. 2248; 2013, № 24, ст. 2999.

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;

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), горнотехнических, гидрогеологических и других условий отработки;

д) сведения об использовании полезных ископаемых при первичной переработке, вскрышных пород и отходов производства.

В соответствии с пунктом 3 вышеназванного Порядка 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, выявленным в недрах в процессе оценки, разведки и разработки месторождений, прошедшим государственную экспертизу или получившим геолого-экономическую оценку и поставленным на учет в установленном порядке.

Таким образом, нарушение пользователем недр установленных законодательством сроков представления государственной отчетности и требований к ее комплектности может явиться основанием для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами. По нашему мнению, столь суровое наказание обосновано необходимостью обеспечения государства достоверной и актуальной информацией о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов России и направлено на осуществление государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых, ведения государственного кадастра месторождений и проявлений

полезных ископаемых, государственного и территориальных балансов запасов полезных ископаемых.

Частью третьей статьи 20 Закона «О недрах» определено, что 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, принятого в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах». Данная норма устанавливает особенность досрочного прекращения права пользования участком недр федерального значения.

Согласно части пятой статьи 2.1 Закона «О недрах», если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого по совмещенной лицензии, пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным частью третьей статьи 2.1 Закона «О недрах», Правительство Российской Федерации вправе принять решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства.

Указанное решение Правительства Российской Федерации выделено законодательством в качестве отдельного основания для досрочного прекращения права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, и может быть принято при одновременном соблюдении следующих условий:

- лицензия на пользование недрами предоставлена для целей геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых (совмещенная лицензия);
- пользователем недр (владельцем лицензии) является иностранный инвестор или юридическое лицо с участием иностранных инвесторов;

- в процессе геологического изучения таким лицом открыто месторождение полезных ископаемых, которое по своим характеристикам соответствует критериям участка недр федерального значения;

- возникновение угрозы обороне страны и безопасности государства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2008 г. № 697¹ утверждено Положение о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии.

Иностранному инвестору (или юридическому лицу с участием иностранных инвесторов) в случае принятия Правительством Российской Федерации указанного решения возмещаются расходы на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых и суммы уплаченного в соответствии с условиями совмещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр².

Полагаем, что перечень оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, приведенный в части второй статьи 20 Закона «О недрах», может быть дополнен таким основанием как решение суда.

Право пользования недрами прекращается по основаниям, строго предусмотренным законом. Данное правило используется пользователями недр в случаях, когда соответствующее основание законом прямо не предусмотрено, при обжаловании решений о прекращении права пользования недрами.

Кроме того, решение о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами является ненормативным актом, законность которого может быть оспорена по формальным основаниям (в случае

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 39, ст. 4437.

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 206 утверждено Положение о возмещении расходов на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых и суммы уплаченного в соответствии с условиями совмещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр лицам, которым в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» отказано в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, и о выплате им вознаграждения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 11, ст. 1306.

несоблюдения порядка и процедуры принятия данного решения). Указанное в отдельных случаях также помогает недропользователям избежать досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

По нашему мнению, введение такого основания для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами как решение суда должно способствовать «неотвратимости наказания». Значение и актуальность досрочного прекращения права пользования недрами на основании решения суда неоднократно отмечались в научной литературе (Д.Г. Храмов, О.Л. Теплов, М.В. Дудиков, К.Н. Трубецкой, Г.Л. Краснянский, А.Н. Курский, Е.И. Панфилов)¹. Согласимся с указанными специалистами в том, что правоустанавливающая (в данном случае правопрекращающая) сила решения суда может лежать в основе прекращения права пользования недрами (в качестве основания прекращения).

Особняком в ряду оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами стоят основания для прекращения соглашений о разделе продукции. Закон «О недрах» (часть пятая статьи 20) отсылает к тексту самих соглашений о разделе продукции, установив, что 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. Аналогичная норма закреплена в статье 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»².

Помимо оснований, которые могут быть предусмотрены в самом соглашении о разделе продукции, согласно статье 21 названного Федерального закона соглашение о разделе продукции прекращается по истечении срока его действия или досрочно по согласованию сторон. При этом прекращение действия

¹ Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004. С. 111; Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2004. С. 134; Теплов О.Л. Совершенствование лицензирование пользования недрами. // Законодательство и экономика. № 17-18.1995. С. 64-65; Трубецкой К.Н., Краснянский Г.Л., Курский А.Н., Панфилов Е.И. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра. М.: 2000. С. 66.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 18; 1999, № 2, ст. 246; 2001, № 26, ст. 2579; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 27, ст. 2711; 2005, № 1 (ч. I), ст. 25; 2009, № 1, ст. 17; 2010, № 21, ст. 2527; 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4596.

соглашения по согласованию сторон вводится в действие в том же порядке, что и исходное соглашение, за исключением процедуры аукциона. Сам же Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» не устанавливает иных (кроме названного – по согласованию сторон) оснований для прекращения соглашения о разделе продукции, в связи с чем такие основания закрепляются непосредственно в тексте соглашений.

Важно обратить внимание, что так же, как и дореволюционные акты в области отношений, связанных с использованием недр¹, современное законодательство не ушло от установления отдельных особенностей регулирования недропользования в целом и оснований для прекращения права пользования недрами применительно к отдельным видам полезных ископаемых.

Так, статья 19 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»² посвящена основаниям для прекращения, приостановления или ограничения действия лицензии и предусматривает, что прекращение, приостановление или ограничение действия лицензии на пользование участком недр в целях геологического изучения, а также разведки месторождений и добычи драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется в соответствии с Законом «О недрах». К числу оснований для прекращения, приостановления или ограничения действия лицензии на вид деятельности в области добычи драгоценных металлов и драгоценных камней указанная статья относит случаи:

- 1) истечения срока действия лицензии;
- 2) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния указанного в лицензии вида деятельности;
- 3) нарушения условий лицензии;

¹ Ранее в диссертационном исследовании отмечалось, что Устав Горный Российской империи определял отдельные особенности при разведке и добыче полезных ископаемых по их видам, в том числе в части оснований для прекращения права пользования недрами. – *Прим. автора.*

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1463; 1999, № 14, ст. 1664; 2002, № 2, ст. 131; 2003, № 2, ст. 167; 2004, № 45, ст. 4377; 2005, № 19, ст. 1752; № 30 (ч. 1), ст. 3101; 2007, № 31, ст. 4011; 2010, № 50, ст. 6594; 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4596, № 48, ст. 6728; 2015, № 18, ст. 2614.

4) нарушения владельцем лицензии правил и норм, установленных законодательством;

5) возникновения чрезвычайных ситуаций;

6) ликвидации организаций;

7) если владелец лицензии в указанные сроки не приступил к осуществлению предусмотренной лицензией деятельности;

8) если заявленная деятельность нарушает или делает невозможной выполнение государственных обязательств по международным договорам Российской Федерации (при возникновении государственных обязательств по международным договорам Российской Федерации после выдачи лицензии государство возмещает убытки, причиненные в связи с прекращением заявленной деятельности).

Кроме того, в названной статье закреплено, что в иных случаях прекращение, приостановление или ограничение действия лицензии допускается по согласованию с владельцем лицензии либо по решению суда.

Обращает на себя внимание наличие отдельных разночтений между статьей 20 Закона «О недрах» и статьей 19 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». В частности, в статье 19 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» установлены основания для прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, не предусмотренные Законом «О недрах», а именно: нарушение или невозможность выполнения государственных обязательств по международным договорам Российской Федерации, согласование с владельцем лицензии, решение суда.

Отметив указанные несоответствия, считаем возможным презюмировать, что в рамках действующей системы нормативного правового регулирования досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования участком недр для целей геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и драгоценных камней должно осуществляться по основаниям, предусмотренным Законом «О недрах».

Наряду с основаниями прекращения права пользования недрами, а также досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами диссертантом проанализировано нормативное правовое регулирование порядка осуществления указанных функций.

Законодательство Российской Федерации о недрах не регулирует порядок прекращения права пользования недрами, что связано с тем, что решение о прекращении права пользования недрами, как отмечено ранее в диссертационном исследовании, носит регистрационный характер, фиксирующий наступление особого события, которое и является основанием прекращения права пользования недрами.

Лишь в отношении отдельных оснований прекращения права пользования недрами нормативно закреплены конкретные требования к особенностям его осуществления, например, для прекращения права пользования недрами с общеправовым режимом по истечении установленного в лицензии срока ее действия (пункт 1 части первой статьи 20 Закона «О недрах»). Учет таких лицензий (на бланке каждой лицензии установлены число, месяц и год окончания ее действия) осуществляется Федеральным агентством по недропользованию.

Действующие в настоящее время Временные методические рекомендации о порядке прекращения права пользования недрами в связи с истечением срока действия лицензии, утвержденные приказом Федерального агентства по недропользованию от 17 мая 2006 г. № 394¹, предусматривают, что территориальные органы указанного Федерального агентства ведут постоянный учет таких участков недр, по которым срок действия лицензии истекает в течение ближайших 6 месяцев, и за 3 месяца до истечения срока действия лицензии уведомляют пользователя недр о предстоящем прекращении права пользования участком недр. В данном уведомлении рекомендуется указывать о необходимости: представления информационного отчета о состоянии участка недр и выполненных работах, включая рекультивацию, ликвидацию; завершения мероприятий по приведению участков земли и других природных объектов,

¹ Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Эксперт-приложение.

нарушенных при пользовании недрами, в состоянии, пригодное для их дальнейшего использования, по сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидации в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию, а также возврата земельных участков соответствующему органу; сдачи геологической, маркшейдерской и иной информации в соответствующие геологические фонды, а также лицензии на пользование недрами со всеми приложениями к ней.

Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган (в зависимости от полномочий по участку недр) в течение 30 дней со дня истечения срока действия лицензии принимают решение (издают приказ) об исключении в установленном порядке участка недр из Государственного реестра лицензий и внесении соответствующих изменений в автоматизированный банк данных.

Ранее в диссертационном исследовании также было отмечено, что при отказе владельца лицензии от права пользования недрами (пункт 2 части первой статьи 20 Закона «О недрах») такой отказ должен быть заявлен владельцем лицензии письменным уведомлением органов, предоставивших лицензию, не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока, и пользователем недр должны быть выполнены все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами.

В отношении иных оснований прекращения права пользования недрами особенностей нормативного правового регулирования не установлено. Более детально Закон «О недрах», а также подзаконные нормативные правовые акты регулируют порядок досрочного прекращения, приостановления ограничения права пользования недрами, устанавливая специальные требования для соответствующей процедуры по конкретному основанию. К числу таких

особенностей следует отнести следующие положения статьи 21 Закона «О недрах».

В случаях возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недр, возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие), а также принятия Правительством Российской Федерации решения в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах» пользование недрами прекращается непосредственно после принятия компетентным органом решения об этом с письменным уведомлением пользователя недр.

Статьей 21 Закона «О недрах» установлен особый порядок досрочного прекращения права пользования недрами для случаев нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами, а также если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах. Решение о прекращении права пользования недрами по указанным основаниям 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.

Что касается процедуры досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, то на федеральном уровне она регламентирована Административным регламентом № 315.

Основания для начала соответствующих административных процедур (по досрочному прекращению, приостановлению, ограничению права пользования недрами), предусмотренные пунктом 95 Административного регламента № 315, можно условно разделить на две группы.

К первой относятся основания, при наступлении которых решение о досрочном прекращении права пользования недрами принимается без

рассмотрения материалов на Комиссии по досрочному прекращению права пользования недрами.

К ним относятся – информация о возникновении непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, или чрезвычайной ситуации; письменное заявление владельца лицензии о прекращении права пользования недрами по его инициативе; документы, предоставленные в Федеральное агентство по недропользованию или в его территориальный орган о ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому участок недр был предоставлен в пользование; решение Правительства Российской Федерации, принятое в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах», о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии.

Во вторую группу входят основания, при наступлении которых решение о досрочном прекращении права пользования недрами принимается после рассмотрения материалов на Комиссии по досрочному прекращению права пользования недрами и принятия ею рекомендательного решения о досрочном прекращении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр.

Это – представления (предложения) Федеральной службы по надзору в сфере природопользования с приложением копии акта соответствующей контрольной проверки и в случае наличия – копий сделанных предписаний по устранению выявленных нарушений, а также других материалов, оформленных по результатам проверок; представления иных уполномоченных контрольных и надзорных органов в соответствии с их компетенцией, определяемой законодательством Российской Федерации; данные, полученные при осуществлении полномочий Федерального агентства по недропользованию или его территориальных органов, содержащие основания для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

Осуществление Федеральным агентством по недропользованию государственной функции по осуществлению принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр включает в себя:

- регистрацию документов, являющихся основанием для начала осуществления административных процедур в рамках исполнения государственной функции;

- рассмотрение полученных документов, подготовка и направление комплекта документов в Комиссию по досрочному прекращению права пользования недрами в предусмотренных случаях;

- рассмотрение материалов на Комиссии по досрочному прекращению права пользования недрами и принятие рекомендательного решения;

- принятие решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами;

- реализацию решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

Комиссия по досрочному прекращению права пользования недрами является постоянно действующим совещательным органом, который образуется в соответствии с приказом Федерального агентства по недропользованию в целях обеспечения объективного, качественного и комплексного анализа документов, связанных с досрочным прекращением, приостановлением или ограничением права пользования недрами. Положение об указанной Комиссии утверждено приказом Федерального агентства по недропользованию от 15 февраля 2006 г. № 131¹.

На заседаниях Комиссии по досрочному прекращению права пользования недрами принимаются рекомендательные решения о направлении в адрес пользователя недр уведомления о допущенных пользователем недр нарушениях и возможном досрочном прекращении права пользования недрами, прекращении (без процедуры), приостановлении или ограничении права пользования недрами в

¹ Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Эксперт-приложение.

отношении конкретного участка недр либо рекомендательные решения о нецелесообразности проведения таких административных процедур (о принятии к сведению). Срок, устанавливаемый в уведомлении на устранение нарушений, не может быть менее 3 месяцев и превышать 12 месяцев, исчисляемых с даты получения пользователем недр уведомления.

Контроль за устранением пользователем недр допущенных нарушений осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования путем проведения проверки устранения (неустранения) пользователем недр нарушений, указанных в письменном уведомлении о допущенных пользователем недр нарушениях. По результатам проведения проверки Федеральной службой по надзору в сфере природопользования составляется акт, выводы которого наряду с иными документами становятся предметом повторного рассмотрения Комиссией по досрочному прекращению права пользования.

На повторном рассмотрении материалов по досрочному прекращению, приостановлению или ограничению права пользования недрами Комиссия по досрочному прекращению права пользования недрами принимает рекомендательные решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр либо о нецелесообразности проведения таких административных процедур (о принятии к сведению).

Рекомендательное решение Комиссии по досрочному прекращению права пользования недрами в свою очередь ложится в основу решения Федерального агентства по недропользованию о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами, оформляемого в форме приказа. Административный регламент № 315 (пункты 112-116) устанавливает требования к содержанию такого приказа.

Так, в приказе о приостановлении или ограничении права пользования недрами указываются:

1) основание приостановления либо ограничения права пользования недрами;

2) мероприятия, которые должен провести недропользователь для устранения причин, вызвавших приостановление либо ограничение права пользования участком недр, порядок и сроки их проведения;

3) виды работ, проведение которых запрещается, с указанием причин этого запрета (при ограничении права пользования недрами);

4) дата вступления в силу решения о приостановлении либо ограничении права пользования недрами;

5) условия, при наступлении которых решение о приостановлении либо ограничении права пользования недрами может быть отменено;

6) соответствующие поручения территориальным органам Федерального агентства по недропользованию (в случае если приказ издается Федеральным агентством по недропользованию) и федеральному фонду геологической информации.

Часть седьмая статьи 21 Закона «О недрах» устанавливает, что 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.

В приказе о досрочном прекращении права пользования недрами в случае, если пользователь недр в указанный в письменном уведомлении срок не устранил нарушения условий пользования недрами, должны быть указаны:

1) основание досрочного прекращения права пользования недрами;

2) условия досрочного прекращения права пользования участком недр;

3) указание на необходимость проведения недропользователем мероприятий в связи с досрочным прекращением права пользования участком недр, в том числе по консервации или ликвидации горных выработок и объектов инфраструктуры, а также по рекультивации нарушенных земель;

4) дата вступления в силу решения о досрочном прекращении права пользования недрами;

5) соответствующие поручения территориальным органам Федерального агентства по недропользованию (в случае если приказ издается Федеральным агентством по недропользованию) и федеральному фонду геологической информации.

Таким образом, результатом исполнения государственной функции по осуществлению принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр может являться одно из следующих решений:

- прекращение права пользования недрами и снятие с государственного учета лицензии;

- приостановление права пользования недрами;

- ограничение права пользования недрами;

- направление в адрес владельца лицензии уведомления о нарушении им условий лицензии, законодательства о недрах и возможном досрочном прекращении права пользования недрами при неустранении в установленный срок указанных нарушений;

- принятие к сведению информации об устранении нарушений и прекращение процедуры досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами конкретного участка.

Общий срок исполнения указанной государственной функции не должен превышать 150 дней без учета срока, установленного в письменном уведомлении о допущенных пользователем недр нарушениях, и времени, необходимого Федеральной службе по надзору в сфере природопользования для проведения повторной проверки по истечении срока, установленного в уведомлении.

В соответствии с частью третьей статьи 20 Закона «О недрах» при несогласии пользователя недр с решением о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами он может обжаловать его в административном и судебном порядке.

Вышерассмотренное нормативное правовое регулирование процедуры досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования

недрами представляется в достаточной степени подробным и позволяет прийти к выводу о том, что законодательство в указанной сфере детально регламентирует процедуру досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

Отдельного внимания, по нашему мнению, заслуживают два вопроса, связанные с отношениями, возникающими после принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами или в связи с принятием указанного решения. Это вопросы консервации и ликвидации горного предприятия, а также дальнейшей правовой судьбы горного имущества.

При досрочном прекращении права пользования недрами ликвидация и консервация предприятия производится в порядке, предусмотренном статьей 26 Закона «О недрах».

Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия несет пользователь недр, если пользование недрами прекращено в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, при наличии вины предприятия;

- нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;

- систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;

- по инициативе владельца лицензии.

Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия - пользователя недр несет государство, если пользование недрами прекращено в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, при отсутствии вины предприятия;

- возникновения чрезвычайных ситуаций;

- принятия Правительством Российской Федерации решения в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах».

При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых:

- горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации - также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации;

- геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение;

- работы по ликвидации и консервации считаются законченными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора (статья 26 Закона «О недрах»).

Порядок ликвидации и консервации скважин, оборудования их устьев и стволов установлен главой LVII Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 марта 2013 г. № 101¹. Требования указанной главы являются обязательными для всех предприятий и организаций, осуществляющих проектирование, эксплуатацию, консервацию и ликвидацию скважин.

В силу подпункта 9 части второй статьи 22 Закона «О недрах» обеспечение сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях, ликвидации в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию, является обязанностью пользователя недр. Вместе с тем нельзя не отметить, что выполнение пользователем недр данной обязанности и контроль за ее исполнением в недостаточной степени обеспечены законодательством.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2013, № 24.

В частности, в случае, если пользование недрами досрочно прекращается в связи с ликвидацией предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование, с большой долей вероятности работы по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, произведены пользователем недр не будут. Аналогичная ситуация может возникнуть в случае досрочного прекращения права пользования недрами и по иным основаниям, если у пользователя недр, к примеру, отсутствуют денежные средства. Безусловно, при невыполнении пользователем недр обязательств по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, органы, предоставившие лицензию, имеют право взыскать сумму ущерба от их невыполнения в судебном порядке. Однако, во-первых, процесс взыскания в судебном порядке суммы ущерба может занимать длительный период времени, а, во-вторых, отсутствуют гарантии того, что пользователь недр будет обладать необходимой суммой денежных средств для компенсации ущерба от невыполнения указанных обязательств. Кроме того, следует согласиться с точкой зрения А.Ф. Шарифуллиной, которая отмечает отсутствие у пользователя недр возможности предоставить достаточное количество финансов в короткий срок и заинтересованности в проведении данных работ. «Все виды ликвидационных работ нуждаются в крупных финансовых вложениях...к тому же надо учитывать, что ликвидационные работы происходят по завершении эксплуатации месторождения, то есть при отсутствии какой бы то ни было прибыли», - обоснованно считает А.Ф. Шарифуллина¹.

С учетом изложенного полагаем, что наличие денежных средств у пользователя недр для проведения работ по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, должен быть обеспечен законом посредством резервирования таких средств в специально созданных недропользователями ликвидационных фондах.

¹ Шарифуллина А.Ф. Соглашения о разделе продукции: понятие, заключение, реализация: Дисс. ... канд. наук: 12.00.04 – М., 2000. С. 139-140.

Следует поддержать авторов, которые в этой части рекомендуют обратиться к опыту нормативного правового регулирования формирования и использования аналогичных фондов при реализации соглашений о разделе продукции¹.

В соответствии с частью седьмой статьи 26 Закона «О недрах» консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием 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.

Как следует из названной нормы, государство обязало инвестора при реализации соглашений о разделе продукции создавать ликвидационный фонд с целью финансирования работ по консервации и ликвидации горных выработок и всех видов скважин, по демонтажу оборудования и иных сооружений (платформ, металлоконструкций, объектов обустройства и других объектов), по рекультивации использованной территории. Положение о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции было утверждено постановлением Правительства от 8 июля 1999 г. № 741² и 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 по каждому соглашению о разделе продукции при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, на который возложено осуществление прав и обязательств Российской Федерации по соглашениям о разделе продукции, то есть при Министерстве энергетики Российской Федерации.

Затраты на проведение ликвидационных работ рассчитываются в соответствии с планом работ по ликвидации и сметой затрат на его реализацию, которые определяют объем работ по ликвидации и необходимых для их

¹ Агеев Р.В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 – М., 2010. С. 124-126.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 29, ст. 3747; 2002, № 13, ст. 1211; 2015, № 20, ст. 2910.

выполнения средств. Такой расчет осуществляется на предполагаемую дату начала работ по ликвидации с учетом инфляции. Сроки и порядок утверждения плана работ по ликвидации и сметы затрат на его реализацию определяются в соглашении о разделе продукции.

Создается ликвидационный фонд за счет отчислений и процентов, начисляемых на остаток средств этого фонда, хранящихся на счете по учету средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных организаций. При этом расходы инвестора, связанные с отчислением средств в ликвидационный фонд, возмещаются ему частью произведенной продукции.

В случае прекращения действия соглашения о разделе продукции может быть принято решение о проведении работ по ликвидации.

Проведение работ может осуществляться как самим инвестором, так и другими организациями. В первом случае средства ликвидационного фонда поступают в распоряжение инвестора, во втором – перечисляются сторонней организации, которая на основании договора выполняет работы по ликвидации на соответствующем участке недр.

Если при прекращении действия соглашения о разделе продукции и после возмещения инвестору затрат, связанных с отчислениями, размер средств ликвидационного фонда больше затрат на ликвидационные работы, то неиспользованная часть переходит государству (государственной стороне соглашения), если недостаточен – стороны соглашения выделяют недостающие средства пропорционально долевному распределению прибыльной продукции между государством и инвестором.

Работы по ликвидации считаются завершенными после подписания акта приема-передачи государству предусмотренной соглашением территории или ее части.

Таким образом, при реализации соглашений о разделе продукции государство, прежде всего, как собственник недр заинтересованное в полной ликвидации всех последствий разработки месторождения, рекультивации земель

и приведения территории в первоначальный вид¹, обязало инвестора создавать резервы предстоящих расходов на проведение всех ликвидационных работ.

Не находим существенных препятствий в законодательном закреплении аналогичной обязанности и для недропользователей, которым право пользования недрами предоставлено на основании лицензии. С этой целью считаем целесообразным закрепить в Законе «О недрах» обязательства пользователей недр создавать ликвидационные фонды для обеспечения обязательств пользователей недр по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, а также рекультивации использованных земель. Порядок формирования и использования такого ликвидационного фонда возможно установить подзаконным нормативным правовым актом уровня Правительства Российской Федерации. При этом нарушение пользователем недр указанного порядка (к примеру, в случае систематического нарушения сроков отчислений или неоднократного неотчисления) может являться основанием для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

Наряду с рассмотренным вопросом обеспечения выполнения ликвидационных работ отдельно рассмотрим вопрос, связанный с правовой судьбой горного имущества, принадлежащего недропользователю, право пользования недрами которого прекращено или досрочно прекращено.

Для целей настоящего исследования под «горным имуществом» диссертантом понимаются объекты недвижимого имущества (скважины, объекты обустройства устьев скважин, насосные станции, кустовые площадки, внутрипромысловые трубопроводы, кабели связи и пр.), а также объекты движимого имущества (стволы, обсадки, фонтанная арматура, колонные головки и пр.), которые не могут быть отделены от недр без нанесения им несоразмерного ущерба и которые технологически непосредственно связаны с использованием и/или охраной недр.

¹ 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. С. 393.

В научной литературе отдельными авторами (П.Г. Лахно, Е.Ю. Мазков, Д.Н. Шмелева) совокупность таких объектов именуется технологическим комплексом обустройства месторождения, который в целом является недвижимой вещью, используемой в хозяйственной деятельности¹.

Разделяем приведенную позицию авторов о том, что совокупность указанных объектов следует рассматривать как одну вещь и единый объект недвижимого имущества. Однако обращаем внимание на то, что такой подход обременяется необходимостью государственной регистрации прав на такой технологический комплекс как объекта недвижимого имущества, что невозможно без внесения соответствующих изменений в законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в части определения порядка) и гражданское законодательство (в части выделения технологического комплекса обустройства месторождения как объекта недвижимого имущества).

С другой стороны рассмотрение технологического комплекса обустройства месторождения как единой вещи могло бы значительно упростить как процесс его создания (строительства), исключив необходимость государственной регистрации объектов недвижимости по отдельности, так и дальнейшие эксплуатацию и распоряжение.

В связи с тем, что действующее законодательство термин «технологический комплекс обустройства месторождения» не использует и данный вопрос не является предметом диссертационного исследования, будем употреблять в дальнейшем понятие «горное имущество» как известное научной литературе в области природоресурсного права с учетом данного ранее диссертантом его определения. Вопрос о технологическом комплексе обустройства месторождения может являться предметом дальнейших научных исследований.

Итак, согласно пункту 19.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами предприятия, деятельность которых не будет продлена лицензией (для удобства в дальнейшем именуются также «прежние пользователи недр» - прим. автора), обязаны передать новым владельцам лицензий геолого-

¹ П.Г. Лахно, Е.Ю. Мазков, Д.Н. Шмелева. Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа // Энергетика и право. Выпуск 2. – Под ред. П.Г. Лахно. – М.: Новая Правовая культура, 2009. С.444-455.

техническую документацию по находившимся в их ведении участкам недр, подготовительные и эксплуатационные горные выработки, недвижимое горное оборудование. Порядок и условия этой передачи, размеры компенсационных выплат за ранее произведенные затраты определяются договором между прежним и новым пользователями недр.

На первый взгляд, данное положение позволяет решить вопрос, связанный с передачей горного имущества новому пользователю недр.

Вместе с тем в силу статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством.

Отсутствие в пункте 19.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами (равно как и в других нормативных правовых актах) обязанности прежнего пользователя недр заключить договор с новым недропользователем, по которому передать последнему имущество, необходимое для проведения работ, свидетельствует о том, что прежний пользователь недр, являясь собственником такого имущества, волен в выборе его дальнейшей судьбы. Он может заключить с новым недропользователем договор купли-продажи или передать его в аренду, или отказаться от заключения какого-либо договора. В последнем случае на участке недр останутся объекты горного имущества недропользователя, право пользования недрами которого прекращено, однако который обязан обеспечить сохранность и безопасность таких объектов.

Аналогичные выводы можно сделать и в отношении статьи 21.1 Закона «О недрах», которая предусматривает возможность предоставления права краткосрочного (до одного года) пользования участком недр, право пользования недрами на котором досрочно прекращено, юридическому лицу (оператору) в случае, если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно. Право краткосрочного пользования участком недр предоставляется

органом, досрочно прекратившим право пользования соответствующим участком недр, на период до принятия в установленном порядке решения о новом пользователе недр. 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.

Отмеченные выше трудности возникают в случае, если пользователь недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и временный оператор не смогли прийти к соглашению по условиям такого договора о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами.

Принудительно обязать пользователя передать имущество, необходимое для обеспечения пользования недрами, нельзя. Изъять имущество при действующем нормативном правовом регулировании также невозможно. Неприкосновенность частной собственности охраняется законом и гарантирована статьей 35 Конституции Российской Федерации, в силу которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Статья 235 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) ранее допускала в качестве основания для принудительного изъятия у собственника недвижимого имущества такой случай, как отчуждение этого имущества в связи с изъятием земельного участка. При этом в статье 239 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) было установлено, что в случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством.

Указанные нормы в их совокупности рассматривались ранее в научной литературе как допускающие изъятие горных отводов с прекращением права

собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество на основании статьи 239 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой)¹.

Однако Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ² в Гражданский кодекс Российской Федерации были внесены изменения (вступили в силу с 1 апреля 2015 г.) и в настоящее время принудительное изъятие у собственника недвижимого имущества допускается только в случае его отчуждения в связи с изъятием земельного участка ввиду его ненадлежащего использования.

Таким образом, законодательство Российской Федерации (гражданское, о недрах) не устанавливает:

- возможность принудительного изъятия горного имущества у прежнего пользователя недр (с возмещением стоимости изымаемого имущества);
- обязанность прежнего пользователя недр передать новому недропользователю (или временному оператору) горное имущество на возмездных основаниях.

В этой связи, по нашему мнению, выявленный пробел в законодательстве требует устранения. Решение вопроса, связанного с правовой судьбой горного имущества, принадлежащего недропользователю, право пользования недрами которого прекращено или досрочно прекращено, безусловно, очень важно с точки зрения совершенствования регулирования отношений, связанных с досрочным прекращением, ограничением, приостановлением права пользования недрами. Однако изучение данного вопроса выходит за рамки предмета настоящего диссертационного исследования и будет продолжено в последующей научной деятельности диссертанта.

Завершая рассмотрение системы нормативного правового регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным

¹ П.Г. Лахно, Е.Ю. Мазков, Д.Н. Шмелева. Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа // Энергетика и право. Выпуск 2. – Под ред. П.Г. Лахно. – М.: Новая Правовая культура, 2009. С.444-455.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1 (ч. I), ст. 52.

прекращением права пользования недрами в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы.

В части первой статьи 20 Закона «О недрах» перечислены те случаи, наступление которых напрямую не связано с обеспечением безопасности ведения работ, связанных с использованием недрами, или соблюдением пользователем недр требований законодательства о недрах, правил рационального использования и охраны недр (в отличие от оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, за исключением отдельных оснований).

Более того отметим, что прекращение права пользования недрами в большей степени связано, прежде всего, с возникновением обстоятельств формально-объективных, что отличает указанную процедуру от досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами (где большинство оснований субъективны). В отличие от части второй статьи 20 Закона «О недрах» часть первая статьи 20 Закона «О недрах» устанавливает обязательное прекращение права пользования недрами в силу закона (в определенных случаях). При этом решение о прекращении права пользования недрами, как мы понимаем, носит регистрационный характер, фиксирующий наступление особого события, которое и является основанием прекращения права пользования недрами.

В отношении оснований для досрочного прекращения права пользования недрами следует констатировать, что законодательство Российской Федерации в данной части достаточно урегулировано, однако имеет отдельные недостатки в правоприменении. Законодателем предпринята попытка предусмотреть в законе все возможные случаи, при наступлении которых право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено, ограничено. В случае наступления одного из предусмотренных в Законе «О недрах» случаев органом, выдавшим лицензию на пользование недрами, может быть принято решение о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

Такое решение является формой изъятия воли государства как собственника недр и должно учитывать в полном объеме его интересы, а также соблюдать права пользователя недр.

Однако важно обратить внимание, что не всегда интересы государства могут быть обеспечены путем принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами, которое в том или ином случае может быть невыгодно с точки зрения экономических интересов государства и рационального использования недрами. В отдельных ситуациях более целесообразным может являться изменение права пользования недрами (внесение изменений в лицензии на пользование недрами), а не его досрочное прекращение.

В этой связи отметим, что такой значимый инструмент воздействия как досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами должен применяться уполномоченными органами обоснованно, не нарушая ни интересов государства, ни права пользователей недр, что может быть обеспечено, в том числе, при четком соблюдении порядка, установленного нормативными правовыми актами для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

§2. Система государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Российской Федерации

Систему государственного управления в целом следует рассматривать как единую систематизированную систему, обеспечивающую осуществление функций управления государственными органами власти и направленную на формирование и обеспечение соблюдения законов, издание нормативных актов, принятие стратегических решений в масштабе страны, оперативное регулирование политических, социальных, экономических процессов, межгосударственных отношений.

Государственное управление недропользованием может быть определено как специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий в обозначенной сфере, направленных на создание условий для комплексного и рационального недропользования и государственный надзор за названной деятельностью¹.

Государственное управление в области недропользования призвано обеспечить:

- соблюдение требований законодательства Российской Федерации;
- благоприятные условия жизнедеятельности и экологическую безопасность общества;
- безопасность жизни или здоровья людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ;
- охрану окружающей среды;
- максимально действенную реализацию Российской Федерацией прав собственника недр;
- рациональное использование и охрану недр;
- безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;
- воспроизводство и развитие минерально-сырьевой базы;

¹ Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. - М., 2009. С. 9.

- повышение геологической изученности территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;
- полноту и эффективность разработки месторождений полезных ископаемых;
- увеличение доходной части бюджетов различных уровней и разумное использование бюджетных средств;
- стимулирование развития технологий и технических средств, используемых при пользовании недрами и пр.

Вышеперечисленное следует отнести к задачам государственного управления использованием недрами.

Таким образом, государственное управление использованием недрами представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными органами государственной власти действий, направленных на реализацию задач, вытекающих из норм права, в том числе на исполнение законодательства Российской Федерации о недрах и в области охраны окружающей среды, а также улучшение благосостояния государства и его населения.

В сфере пользования недрами для достижения поставленных задач субъекты управления издают нормативные правовые акты, направленные на установление, изменение, отмену правовых норм (правотворческая деятельность), формируют новые правоотношения или изменяют, прекращают ранее возникшие (правоприменительная деятельность), осуществляют контроль за исполнением правовых норм и привлекают к ответственности за их неисполнение (контрольно-надзорная деятельность).

Содержание государственного управления использованием недрами определяется совокупностью функций, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти.

К общим функциям государственного управления относят: прогнозирование, планирование, выработку, обоснование и принятие решений, организацию их исполнения, контроль результатов, координацию, взаимодействие, правовое регулирование, материально техническое обеспечение

и другие¹. Осуществление этих функций происходит в конкретных формах управленческой деятельности, которые регламентируются нормативными правовыми актами, а также организационно-техническими формами и ресурсным обеспечением (финансовым, материально-техническим и иным)².

Функция государственного управления использованием недр может быть определена как направление деятельности по реализации рационального использования и охраны недр и иных задач, необходимость реализации которых предусмотрена нормативными правовыми актами.

К основным функциям государственного управления недропользованием, по нашему мнению, должны быть отнесены:

- нормотворчество в сфере пользования недрами;
- создание системы органов управления в сфере пользования недрами и обеспечение ее надлежащего функционирования;
- распоряжение государственным фондом недр;
- формирование фонда резервных участков недр;
- государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых;
- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;
- прогнозирование и планирование недропользования;
- государственный мониторинг состояния недр.

Представленный перечень функций государственного управления недропользованием может быть дополнен целым рядом функций

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Учебник. М., 2001.

² Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. – М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. С. 225.

природоохранного назначения, включая оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу, экологический аудит, государственный экологический надзор, нормирование в области охраны окружающей среды, лицензирование отдельных видов деятельности и иные. Учитывая значимость функций природоохранного назначения, представляется, что они, безусловно, должны быть отнесены к основным функциям государственного управления недропользованием. Как отмечает Н.И. Хлуденева, «обеспечение эффективного правового регулирования охраны окружающей среды - одна из главных задач, стоящих перед любым государством в современном мире»¹.

Учитывая изложенное, является возможным определить государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, как специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий по распоряжению государственным фондом недр, а именно, по приостановлению, ограничению и досрочному прекращению права пользования недрами.

Задачи государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, по нашему мнению, немногим отличаются от задач государственного управления недропользованием. К таким задачам следует отнести соблюдение требований законодательства Российской Федерации, охрану окружающей среды, обеспечение безопасности жизни или здоровья людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, рационального использования и охраны недр; безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами и прочее.

Представляется, что субъекты управления в сфере отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, осуществляют как правотворческую, так и правоприменительную и контрольно-надзорную виды деятельности.

¹ Хлуденева Н.И. Границы правового регулирования охраны окружающей среды // Экологическое право, 2011, № 6. С. 22.

Принятие решений о приостановлении, ограничении и досрочном прекращении права пользования недрами является разновидностью правоприменительной деятельности и направлено на изменение и прекращение правоотношений, связанных с использованием недрами.

При этом приостановление, ограничение, досрочное прекращение права пользования недрами (принятие соответствующего решения), базирующееся на властных полномочиях государства – собственника недр, само по себе может быть отнесено к функциям государственного управления недропользованием.

В число основных принципов государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, по нашему мнению, входят принципы законности, эффективности исполнения требований законодательства, соблюдения прав пользователей недр, независимости и объективности органов государственного управления, обеспечения рационального использования и охраны недр, целесообразности приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами (не путать с принципами справедливости и соразмерности), презумпции опасности деятельности, связанной с использованием недрами, отсутствия необходимости установления наличия вины (только самого основания) и пр.

Перейдем к исследованию системы и полномочий федеральных и региональных органов государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами.

В этой связи нельзя не учитывать то обстоятельство, что в настоящее время в Российской Федерации продолжает осуществляться административная реформа. Ее целью является повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со

стороны населения и частного сектора¹. Одна из задач реформы – разграничение функций между министерствами, службами и ведомствами.

Основы такого разграничения заложены в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»².

Так, в функции федеральных министерств входят, главным образом, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также осуществление координации и контроля за деятельностью находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств. При этом установлен запрет на осуществление министерствами контрольно-надзорных функций, а также функций по управлению государственным имуществом в установленной сфере деятельности.

К функциям федеральных служб отнесены функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, издание индивидуальных правовых актов в пределах своей компетенции на основании и во исполнение законодательства. Федеральные службы не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование

Федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

С учетом рассмотренных положений административной реформы система органов государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, может быть представлена следующим образом.

В соответствии с частью первой статьи 36 Закона «О недрах» государственное управление отношениями недропользования осуществляется

¹ Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права, 2006, № 2. С. 7.

² Российская газета, 2004, 12 марта, № 50; Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 21, ст. 2023; 2005, № 12, ст. 1023; № 47, ст. 4880; № 52, ст. 5690; 2006, № 14, ст. 1509; 2007, № 8, ст. 978; № 40, ст. 4717; 2008, № 20, ст. 2290; № 41, ст. 4653; № 52 (ч. I), ст. 6366; 2009, № 26, ст. 3167; 2010, № 26, ст. 3331.

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.

Субъектами управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, являются Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральный орган управления государственным фондом недр, а также в том числе органы государственного горного надзора.

Правительство Российской Федерации на основании статьи 18 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹:

- 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.

Применительно к управлению отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, Правительство Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование, в том числе утверждает положения о министерствах, службах и агентствах, положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Кроме того, Правительству

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1; 2004, № 25, ст. 2478; № 45, ст. 4376; 2005, № 23, ст. 2197; 2007, № 6, ст. 680; № 10, ст. 1147; 2008, № 52 (ч. 1), ст. 6206; 2009, № 1, ст. 3; 2010, № 5, ст. 458; 2011, № 1, ст. 1; 2012, № 50 (ч. 1), ст. 6938; 2013, № 19, ст. 2293, № 19, ст. 2294; 2014, № 11, ст. 1088, 2015, № 21, ст. 2979.

Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы (пункт 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации), позволяющее ему вносить в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты, направленные на регулирование отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами.

Как отмечалось ранее, Правительство Российской Федерации также принимает решения о досрочном прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах», то есть осуществляет правоприменение.

Анализ федерального законодательства не позволяет определить, какой именно федеральный орган исполнительной власти является федеральным органом управления государственным фондом недр, поскольку, по нашему мнению, к полномочиям такого органа должны быть отнесены как правоустанавливающие, так и правоприменительные функции. Однако согласно подходу, заложенному в ходе административной реформы, сосредоточение указанных функций в одном органе исполнительной власти недопустимо. В этой связи приходим к выводу о том, что функции федерального органа управления государственным фондом недр распределены между несколькими федеральными органами исполнительной власти.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации¹, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 22, ст. 2581; № 42, ст. 4825; № 46, ст. 5337; 2009, № 3, ст. 378; № 6, ст. 738; № 33, ст. 4088; № 34, ст. 4192; № 49 (ч. 2), ст. 5976; 2010, № 5, ст. 538; № 10, ст. 1094; № 14, ст. 1656; № 26, ст. 3350; № 31, ст. 4251; № 31, ст. 4268; № 38, ст. 4835; 2011, № 14, ст. 1935, № 36, ст. 5149; 2012, № 7, ст. 865, № 11, ст. 1294, № 19, ст. 2440, № 28, ст. 3905, № 46, ст. 6342, № 51, ст. 7223; 2013, № 24, ст. 2999, № 30 (ч. II), ст. 4113, № 33, ст. 4386, № 44, ст. 5759, № 45, ст. 5822, № 46, ст. 5944; 2014, № 2 (ч. I), ст. 123, № 16, ст. 1898, № 46, ст. 6366, ст. 6370; 2015, № 2, ст. 491, № 4, ст. 661, № 8, ст. 1171.

воспроизводства и охраны недр. В частности, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства и к сферам деятельности подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств;

- самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе административные регламенты исполнения подведомственными ему службами и агентствами государственных функций (например, Административный регламент № 315);

- осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему служб и агентств.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации принимает участие в принятии Правительством Российской Федерации решения о досрочном прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах», в том числе подготавливает и вносит проект данного решения в Правительство Российской Федерации.

Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по недропользованию осуществляет указанное Федеральное агентство, находящееся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию является основным органом в системе федеральных органов государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, и осуществляет правоприменительные функции в

рассматриваемой сфере общественных отношений, в том числе осуществляет управление государственным фондом недр.

Основным полномочием Федерального агентства по недропользованию в указанной сфере является принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр (пункт 5.3.10 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию). Кроме того, к числу основных полномочий также могут быть отнесены полномочия, неразрывно связанные с принятием решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, направленные на организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, в том числе:

- принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами;
- внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий и другие.

По результатам процедуры принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, Федеральным агентством по недропользованию в соответствии с пунктом 4 Административного регламента № 315 принимается одно из следующих решений:

- прекращение права пользования недрами и снятие с государственного учета лицензии;
- приостановление права пользования недрами;
- ограничение права пользования недрами;
- направление в адрес владельца лицензии уведомления о нарушении им условий лицензии, законодательства о недрах и возможном досрочном прекращении права пользования недрами при неустранении в установленный срок указанных нарушений;

- принятие к сведению информации об устранении нарушений и прекращение процедуры досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами конкретного участка.

Наряду с изложенным Федеральное агентство по недропользованию принимает участие в принятии Правительством Российской Федерации решения о досрочном прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона «О недрах».

Так, согласно Положению о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии Федеральным агентством по недропользованию принимаются и рассматриваются заявки пользователя недр, являющегося юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, на предмет возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр, в отношении которого по результатам проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых установлено его федеральное значение.

На данном этапе Федеральное агентство по недропользованию организует рассмотрение заявочных материалов в Федеральной антимонопольной службе, Министерстве обороны Российской Федерации и Федеральной службе безопасности Российской Федерации, а также в последующем по результатам ответов указанных органов исполнительной власти направляет документы в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Решения о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр принимаются Федеральным агентством по недропользованию, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. В этой связи выделим в числе федеральных органов государственного управления отношениями, связанными с

приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, также находящуюся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования указанная Федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Основным полномочием Федеральной службы по надзору в сфере природопользования применительно к рассматриваемым отношениям является осуществление федерального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Полномочия в области осуществления государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр распределены Положением о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293¹. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в соответствии с указанным документом осуществляет государственный геологический контроль, в том числе по следующим вопросам:

- соблюдение недропользователями требований законодательства;
- выполнение условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование недрами, технических проектах и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;
- наличие утвержденных технических проектов и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;
- достоверность содержания геологической и иной первичной документации о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 20, ст. 1885; 2010, № 6, ст. 651; 2013, № 24, ст. 2999.

- соблюдение установленного порядка представления государственной отчетности, а также геологической и иной информации о недрах в фонды геологической информации;

- достоверность данных, необходимых для расчета платежей за пользование недрами при поиске, оценке, разведке и добыче полезных ископаемых;

- достоверность и обоснованность представляемых недропользователями материалов для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс запасов полезных ископаемых и списания их с государственного баланса;

- достоверность данных, включаемых в государственную статистическую отчетность организациями, осуществляющими поиск, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу.

По результатам проведения в установленном законодательством Российской Федерации порядке проверок Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в случае выявления нарушения условий пользования недрами, являющегося основанием для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования участками недр, направляет в Федеральное агентство по недропользованию материалы проверок с представлением о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участком недр¹.

По нашему мнению, к числу органов государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, следует также отнести органы государственного горного надзора.

В частности, органом государственного горного надзора и уполномоченным органом в области промышленной безопасности является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, положение о которой

¹ Пункт 105 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401¹.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности.

Кроме того, в соответствии с Положением о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет также государственный геологический контроль по вопросам, связанным с:

- безопасным состоянием горных выработок, скважин и иных подземных сооружений;

- соблюдением требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых².

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

Как обоснованно отмечает Д.В. Василевская, формирование административно-правовых основ режима недропользования должно проходить в рамках единого, внутренне согласованного правового пространства Российской Федерации, что возможно лишь при наличии двух уровней законодательства –

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 32, ст. 3348; 2006, № 5, ст. 544; № 23, ст. 2527; № 52, ст. 5587; 2008, № 22, ст. 2581; № 46, ст. 5337; 2009, № 6, ст. 738, № 33, ст. 4081; № 49 (ч. 2), ст. 5976; 2010, № 9, ст. 960; № 26, ст. 3350, № 38, ст. 4835; 2011, № 14, ст. 1935, № 41 (ч. 2), ст. 5750, № 50, ст. 7385; 2012, № 29, ст. 4123, № 42, ст. 5726; 2013, № 12, ст. 1343; 2013, № 45, ст. 5822; 2014, № 2 (ч. I), ст. 108, № 35, ст. 4773; 2015, № 2, ст. 491, № 4, ст. 661.

² Согласно статье 26 Закона «О недрах» 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 (т.е. Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору). – *Прим. автора.*

законодательства Российской Федерации, устанавливающего общие принципы правового регулирования и законодательства субъектов Российской Федерации, определяющего особенности осуществления деятельности, связанной с использованием недрами, с учетом специфики субъекта Федерации¹.

Учитывая федеративную форму устройства российского государства органы государственной власти субъектов Российской Федерации также осуществляют государственное управление в сфере общественных отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами.

При этом на региональном уровне также сосредоточены как правотворческие полномочия, так и правоприменительные, а также контрольно-надзорные полномочия, на которых остановимся подробнее.

Решение вопросов, связанных с осуществлением предусмотренных законодательством Российской Федерации о недрах полномочий в сфере регулирования отношений недропользования на соответствующих территориях, в соответствии с подпунктом 43 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения,

¹ Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. - М., 2009. С. 12.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5005; 2000, № 25 ст. 2728; № 31, ст. 3205; 2001, № 7, ст. 608; 2002, № 16, ст. 1601; № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003, № 27, ст. 2709; 2004, № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005, № 1, ст. 17; № 1, ст. 25; № 30, ст. 3104; 2006, № 1, ст. 10; № 1, ст. 13, ст. 14; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31, ст. 3427, ст. 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 2007, № 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747, ст. 3805, ст. 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553, ст. 5556; 2008, № 13, ст. 1186; № 29 (ч. I), ст. 3418; № 30 (ч. I), ст. 3597, ст. 3613; № 30 (ч. II), ст. 3616; № 48, ст. 5516; № 49, ст. 5747; № 52 (ч. I), ст. 6229, ст. 6236; 2009, № 7, ст. 772; № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3612; № 48, ст. 5711; № 51, ст. 6156; № 51, ст. 6163; 2010, № 14 ст. 1549; № 15, ст. 1736; № 23, ст. 2800; № 31, ст. 4160; № 40, ст. 4969; № 41 (ч. 2), ст. 5190; № 46, ст. 5918; № 47, ст. 6030; № 47, ст. 6031; № 49, ст. 6409; № 52 (ч. 1), ст. 6984; 2011, № 1, ст. 18, № 17, ст. 2310, № 27, ст. 3868, ст. 3881, № 29, ст. 4283, № 30 (ч. 1), ст. 4572, ст. 4590, ст. 4594, № 31, ст. 4703, № 48, ст. 6727, ст. 6730, ст. 6732, № 49 (ч. 1), ст. 7039, ст. 7042, № 50, ст. 7359, 2012, № 10, ст. 1158, ст. 1163, № 18, ст. 2126, № 19, ст. 2274, № 31, ст. 4326, № 49, ст. 6755, № 50 (ч. 4), ст. 6954, № 50 (ч. 5), ст. 6957, ст. 6967, № 53 (ч. 1), ст. 7596, 2013, № 14, ст. 1638, № 14, ст. 1663, № 19, ст. 2329, ст. 2331, № 23, ст. 2875, ст. 2876, № 27, ст. 3470, ст. 3477, № 40 (ч. III), ст. 5034 № 43, ст. 5454, № 44, ст. 5642, № 48, ст. 6165, № 51, ст. 6679, ст. 6691, № 52 (ч. I), ст. 6981, ст. 7010; 2014, № 8, ст. 739, № 11, ст. 1093, ст. 1094, № 14, ст. 1562, № 22, ст. 2770, № 26 (ч. I), ст. 3371, ст. 3397, № 30 (ч. I), ст. 4256, ст. 4257, № 42, ст. 5615, № 43, ст. 5799, № 45, ст. 6138; 2015, № 1 (ч. I), ст. 72, № 6, ст. 884, № 13, ст. 1807, ст. 1808, № 14, ст. 2016, ст. 2017, № 27, ст. 3947, ст. 3965, № 29 (ч. I), ст. 4359, ст. 4380.

осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

На основании статьи 4 Закона «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся, в том числе:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;

- 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 предоставление права пользования участками недр местного значения;

- подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;

- установление порядка пользования участками недр местного значения;

- организация и осуществление регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения.

Пунктом 7 Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр также определено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный геологический контроль по вопросам, в том числе связанным с:

- соблюдением требований законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых ими в пределах полномочий по регулированию отношений недропользования на своих территориях;

- геологическим изучением участков недр местного значения;

- выполнением условий лицензий на пользование участками недр местного значения.

Таким образом, помимо того, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют нормотворчество и участвуют в распоряжении государственным фондом недр на своих территориях (то есть принимают решения о приостановлении, ограничении и досрочном прекращении права пользования недрами), они также контролируют исполнение установленных законодательством требований в сфере общественных отношений, связанных с использованием недр.

М.Е. Певзнером обоснованно отмечается, что «субъект Российской Федерации не вправе объявить свои достоянием (собственностью) природные ресурсы (в том числе недра) на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации»¹.

В то же время следует согласиться с мнением А.Н. Черткова, отмечающего, что «законодательство субъектов Федерации, имеющее федеральные аналоги, но регулирующее сферу собственных полномочий субъекта Федерации, должно содержать максимум оригинальных норм, отражающих специфику каждого субъекта. Такая специфика не должна восприниматься как противоречие федеральному законодательству, так как значительная унификация регулирования в сфере полномочий органов государственной власти субъектов Федерации нарушает сам принцип разграничения полномочий по предметам совместного ведения, ставит под сомнение федеративное устройство государства»².

Осуществляющие правоприменение органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (так же, как федеральные) выступают как самостоятельные субъекты административно-правового регулирования недропользования, обладающие названными выше полномочиями по осуществлению властных функций исполнительной власти.

¹ Певзнер М.Е. Горное право: Учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Горная книга», Издательство Московского государственного горного университета, 2009. – С. 107.

² Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права, 2005, № 5. С. 13.

Вместе с тем в отдельных случаях складывается ситуация, когда принятые в субъектах Российской Федерации законы о недрах и недропользовании практически не регулируют деятельность органов управления, что является недостатком законодательства целого ряда субъектов Российской Федерации. Изложение задач, функций и полномочий органов исполнительной власти в положениях об этих органах не коррелирует с функциями соответствующих федеральных органов исполнительной власти¹.

Завершая рассмотрение системы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, считаем возможным сделать следующие выводы.

По мнению диссертанта, государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, необходимо определять как вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий по распоряжению государственным фондом недр, а именно, по приостановлению, ограничению и досрочному прекращению права пользования недрами. При этом приостановление, ограничение и досрочное прекращение права пользования недрами является одной из функций государственного управления недропользованием.

Основными формами управленческой деятельности в сфере государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, является правотворчество (издание нормативных правовых актов с рассматриваемой сфере общественных отношений) и правоприменение (изменение, прекращение отношений, связанных с использованием недрами). Соответственно, при досрочном прекращении права пользования недрами отношения, связанные с использованием недрами, прекращаются, а при приостановлении и ограничении права

¹ Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2009. С. 12.

пользования недрами – изменяются. Прекращение и изменение отношений, связанных с использованием недрами, происходит в строгом соответствии с установленными нормами права в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Анализ полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования свидетельствует о том, что ни одни из названных федеральных органов исполнительной власти не является органом управления государственным фондом недр, осуществляющим как правотворческие, так и правоприменительные функции.

Такие полномочия в этой связи распределены между указанными органами в строгом соответствии с положениями административной реформы.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают активное участие в государственном управлении отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами на своих территориях.

При этом целью построения системы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, является четкое разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти с целью оптимизации государственного управления в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Сбалансированность интересов и объема полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является основным направлением развития законодательства Российской Федерации о недрах. Государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, должно учитывать интересы субъектов Российской Федерации.

При этом установление административно-правовых основ режима недропользования должно осуществляться одновременно как в интересах Российской Федерации, так и в интересах пользователей недр в частности и всех граждан в целом.

Проведенное исследование позволило диссертанту сформулировать задачи государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, к которым относятся обеспечение соблюдения требований законодательства Российской Федерации, благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества, безопасности жизни или здоровья людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр; безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами.

Кроме того, автором выделены основные принципы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, к которым отнесены принципы законности, эффективности исполнения требований законодательства, соблюдения прав пользователей недр, независимости и объективности органов государственного управления, обеспечения рационального использования и охраны недр, а также ряд специальных (самостоятельных) принципов, таких как принципы целесообразности приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами (не путать с принципами справедливости и соразмерности) и защиты экономических интересов Российской Федерации, презумпции опасности деятельности, связанной с использованием недрами, отсутствия необходимости установления наличия вины (только предусмотренного законом основания).

§3. Проблемы правоприменения и судебной-арбитражная практика по делам, связанным с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами

Приостановление, ограничение, досрочное прекращение права пользования, как отмечалось ранее, являются мерами государственного принуждения, направленными на обеспечение соблюдения пользователями недр законодательства о недрах. При этом институт прекращения права пользования недрами, равно как и институты приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами в первую очередь позволяют обеспечить достижение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, в связи с чем их четкая регламентация является одной из приоритетных задач нормативного правового регулирования в сфере отношений недропользования.

В этой связи анализу и совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере общественных отношений, связанных с прекращением, а также приостановлением, ограничением, досрочным прекращением права пользования недрами, уделяется пристальное внимание как в научных кругах, так и среди практикующих специалистов. Одной из наиболее актуальных и, с точки зрения правоприменителей, часто встречающихся проблем законодательства о недрах является в недостаточной степени детальное и актуализированное регулирование рассматриваемой сферы общественных отношений.

Позволим отметить, что поиск недостатков нормативного правового регулирования сам по себе не ставился в качестве основных целей настоящего диссертационного исследования. По нашему мнению, рассмотрение систем (как федерального, так и регионального) нормативного правового регулирования и государственного управления в данной сфере общественных отношений (в том числе с учетом истоков их формирования и тенденций развития, а также теоретических подходов) является более важным для науки природоресурсного права. В то же время оптимизация системы нормативного правового

регулирования и государственного управления в сфере общественных отношений, связанных с прекращением, а также приостановлением, ограничением, досрочным прекращением права пользования недрами, не представляется возможной без определения направлений дальнейшего развития законодательства.

По этой причине по результатам анализа законодательства о недрах, практики его применения и мнения отдельных специалистов в настоящем параграфе нами отмечены отдельные сложности, с которыми сталкиваются пользователи недр, органы государственной власти, систематизирована правоприменительная практика по данному вопросу и предложены подходы, которыми следует руководствоваться при применении и толковании отдельных норм права, и возможные изменения законодательства.

Остановимся подробнее на вопросах применения норм права, регулирующих общественные отношения, связанные с прекращением права пользования недрами (часть первая статьи 20 Закона «О недрах»).

При отказе владельца лицензии от права пользования недрами (пункт 2 части первой статьи 20 Закона «О недрах») он должен письменно уведомить об этом органы, предоставившие лицензию, не позднее чем за 6 месяцев до заявленного срока, и выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами (часть первая, вторая статьи 21 Закона «О недрах»).

Как указывалось ранее в диссертационном исследовании, право владельца лицензии на пользование недрами отказаться от нее закреплено не только в пункте 2 части первой ст. 20 Закона «О недрах», но и в пункте 7 (инициатива владельца лицензии) и 9 (инициатива недропользователя по его заявлению) части второй статьи 20 Закона «О недрах».

Такое дублирование правовых норм фактически предоставляет органам государственной власти, выдавшим лицензию на пользование недрами, возможность выбрать то или иное основание при принятии решения о прекращении (досрочном прекращении) права пользования недрами при отказе владельца лицензии.

Необходимость заблаговременного (за 6 месяцев до предполагаемого срока) направления уведомления органам, предоставившим лицензию, о досрочном прекращении по основаниям, предусмотренным пунктами 7, 9 части второй статьи 20 Закона «О недрах», не закреплена¹. На практике встречаются случаи принятия уполномоченными органами государственной власти решения о досрочном прекращении права пользования недрами по инициативе владельца лицензии (пункт 7 части второй статьи 20 Закона «О недрах»), заявленной менее чем за 6 месяцев до срока ее прекращения (то есть в обход законодательно установленного срока).

Однако законодательством Российской Федерации не установлены порядок проверки выполнения владельцем лицензии на пользование недрами обязательств, определенных в лицензии на случай досрочного отказа от права пользования недрами, и основания для такой проверки. По крайней мере, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² напрямую не позволяет провести в отношении пользователя недр (владельца лицензии) внеплановую проверку на предмет выполнения владельцем лицензии на пользование недрами обязательств, определенных в лицензии на случай досрочного отказа от права пользования недрами (поскольку данный случай не является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренной статьей 10 указанного Федерального закона).

В этой связи непосредственное выполнение владельцем лицензии на пользование недрами обязательств, определенных в лицензии на случай досрочного отказа от права пользования недрами, законодательно не обеспечено

¹ В отличие от отказа владельца лицензии от права пользования недрами на основании пункта 2 части первой статьи 20 Закона «О недрах». – *Прим. автора.*

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6249; 2009, № 18 (ч. I), ст. 2140, № 29, ст. 3601, № 48, ст. 5711, № 52 (ч. I), ст. 6441; 2010, № 17, ст. 1988; № 18, ст. 2142; № 31, ст. 4160, ст. 4193, ст. 4196; № 32, ст. 4298; 2011, № 1, ст. 20; 2011, № 7, ст. 905; № 17, ст. 2310, № 23, ст. 3263, № 27, ст. 3880, № 30 (ч. I), ст. 4590, № 48, ст. 6728; 2012, № 19, ст. 2281, № 26, ст. 3446, № 31, ст. 4320, ст. 4322, № 47, ст. 6402; 2013, № 9, ст. 874, № 27, ст. 3477, № 30 (ч. I), ст. 4041, № 44, ст. 5633, № 48, ст. 6165, № 49 (ч. I), ст. 6338, № 52 (ч. I), ст. 6961, ст. 6979, ст. 6981; 2014, № 11, ст. 1092, ст. 1098, № 26 (ч. I), ст. 3366, № 30 (ч. I), ст. 4220, ст. 4235, ст. 4256, № 42, ст. 5615, № 48, ст. 6659; 2015, № 1 (ч. I), ст. 53, ст. 64, ст. 72, ст. 85, № 14, ст. 2022, № 27, ст. 3950, № 29 (ч. I), ст. 4339, ст. 4362, ст. 4372.

(за исключением, указания на необходимость выполнения вышеназванных обязательств), что можно рассматривать в качестве недостатка федерального законодательства.

Другим основанием прекращения права пользования недрами является возникновение определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого это право прекращается (пункт 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах»).

В научной литературе отмечается, что на практике закрепление в лицензии на пользование недрами случаев, с наступлением которых такое право подлежит прекращению, получило распространение лишь отчасти¹.

Вместе с тем в арбитражной практике встречаются отдельные случаи, когда в качестве такого условия в лицензию на пользование недрами включаются требования законодательства, например, связанные со сроками оформления прав на земельные участки, получения разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности или проведения определенных работ, связанных с использованием недрами². Также одним из часто встречающихся условий является неуплата разовых платежей за пользование недрами (так называемых бонусов).

Ряд решений о прекращении права пользования недрами на основании пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» в связи с возникновением условий, с наступлением которых право пользования недрами прекращается и которые зафиксированы в лицензии, были признаны законными (в частности в связи с нарушением сроков переинтерпретации геофизических материалов прошлых лет, бурения поисковых скважин, подготовки, согласования и утверждения в установленном порядке технического проекта освоения лицензионного участка)³.

¹ Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 284-285.

² См., например, постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 марта 2010 г. по делу № А33-15142/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

³ См., например, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 3133/08 по делу № А40-11226/07-120-61 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2008, № 9; определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 марта 2008 № 3132/08 по делу № А40-11227/07-121-103, от 3 июня 2011 г. № ВАС-3999/11 по делу № А72-2926/2010 // Документы опубликованы

Между тем эти условия законодательно урегулированы¹ и необходимость их соблюдения является безусловной. Представляется, что в случае нарушения таких требований (условий лицензии) право пользования недрами может быть досрочно прекращено лишь по основаниям, предусмотренным частью второй статьи 20 Закона «О недрах».

Более того, в соответствии с частью четвертой статьи 21 Закона «О недрах» в случаях, предусмотренных пунктами 2, 3 и 5 части второй статьи 20 Закона «О недрах»² (под которые подпадают указанные нарушения), 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 этот срок пользователь не устранил нарушения.

Таким образом, указание в качестве случая, с наступлением которого лицензия прекращает свое действие, на нарушение условий лицензии и сроков работ представляет собой «исключение» из положения, предусмотренного частью четвертой статьи 21 Закона «О недрах», а прекращение права пользования недрами по основанию пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» позволяет «обойти» указанный выше трехмесячный срок.

Полагаем, что рассмотренная практика не является верной. В то же время в арбитражной практике встречается противоположный вывод о том, что нарушение пользователем недр условий лицензии не может одновременно являться тем условием, с возникновением которого законодатель связывает возможность прекращения права пользования недрами на основании пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах», поскольку федеральное законодательство о недрах под условием, с возникновением которого

не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

¹ Необходимость получения разрешений (лицензий) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недрами, или привлечения для их осуществления лиц, имеющих такие разрешения (лицензии), в случаях, установленных федеральными законами, определена частью пятой статьи 9 Закона «О недрах». Сроки начала работ и условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями, в соответствии с пунктами 5, 6 части первой статьи 12 Закона «О недрах» являются условиями, которые обязательны к включению в лицензию на пользование недрами. – *Прим. автора.*

² В случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения установленных правил пользования недрами, если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах. – *Прим. автора.*

прекращается право пользования недрами (пункт 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах»), понимает такое событие, которое не относится к случаям, предусмотренным частью второй статьи 20 Закона «О недрах»¹.

Необходимо отметить, что такой вывод не основан на нормах права. Если следовать логике суда, условием прекращения права пользования недрами (которое должно быть зафиксировано в лицензии) в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» не может быть в принципе нарушение каких-либо условий лицензии. Законодательство же позволяет сделать единственный вывод: случаи или условия, которые могут быть установлены в лицензии на право пользования недрами и с наступлением которых это право прекращается, не ограничены, однако при нарушении недропользователем сроков выполнения работ и иных условий лицензии право пользования недрами должно прекращаться по основаниям, перечисленным в части второй статьи 20 Закона «О недрах».

В отношении основания, предусмотренного пунктом 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» следует также обратить внимание на то, что процедура прекращения права пользования недрами в случае возникновения определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого это право прекращается, определена недостаточно подробно.

В частности, не урегулирован вопрос о необходимости принятия органом, выдавшим лицензию, решения о прекращении права пользования недрами на основании пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах» – или такое решение необходимо, или оно не требуется, а право пользования недрами прекращается автоматически (с наступлением случая, указанного в лицензии). В практике встречаются ситуации, когда пользователю недр при наступлении случаев, специально оговоренных в лицензии, направлялось уведомление о прекращении права пользования недрами².

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 марта 2008 по делу № А26-3899/2007 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

² Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № ВАС-5270/10 по делу № А58-161/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

Несмотря на это, презюмируется, что в связи с возникновением случая, предусмотренного лицензией (на основании пункта 3 части первой статьи 20 Закона «О недрах»), все-таки должно быть принято решение о прекращении права пользования недрами, являющееся юридическим фактом, с наступлением которого лицензия подлежит снятию с государственного учета.

Учитывая изложенное, приходим к следующим выводам.

Включение в условия лицензии на право пользования недрами условий, связанных с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, сроками оформления прав на земельные участки, получения разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами, получения заключений государственных экспертиз в случаях, установленных федеральными законами, связано с тем, что в числе оснований для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами нарушение указанных условий напрямую не указано.

Неоформление прав на земельный участок, неполучение лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами, равно как и прекращение прав на земельный участок и аннулирование лицензий (как самого пользователя недр, так и привлеченных организаций) на осуществление отдельных видов деятельности не рассматривается в качестве отдельных оснований для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами.

Названные случаи напрямую не подпадают ни под одно из оснований досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, предусмотренных частью второй статьи 20 Закона «О недрах», что можно рассматривать в качестве недостатка нормативного правового регулирования.

Фактически в соответствии с действующим федеральным законодательством о недрах при возникновении вышеуказанных условий право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено лишь по основанию, предусмотренному пунктом 3 части второй

статьи 20 Закона «О недрах», при условии, если такие условия поименованы в лицензии на пользование недрами в качестве существенных, или по основанию, предусмотренному пунктом 5 части второй статьи 20 Закона «О недрах» (если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах).

По нашему мнению, в случаях неполучения пользователем недр документов (в том числе, удостоверяющих права на земельный участок) и разрешений (лицензий), наличие которых является обязательным в соответствии с федеральными законами, а также прекращения действия (истечения срока, расторжения, аннулирования и пр.) указанных документов и разрешений досрочное прекращение права пользования недрами при их наступлении является чрезмерным. Поскольку указанные обстоятельства носят временный характер и напрямую не влияют на соблюдение требований по рациональному использованию и охране недр, более целесообразной мерой государственного принуждения должно являться ограничение права пользования недрами, выраженное во временном запрете на осуществление соответствующих видов деятельности. При этом полагаем, что время, на которое оно было ограничено должно включаться в общий срок действия лицензии, поскольку очевидно наличие вины пользователя недр.

Перейдем к рассмотрению вопросов, связанных с применением норм права, регулирующих общественные отношения, связанные досрочным прекращением, приостановлением, ограничением права пользования недрами.

Стоит отметить, что норма части второй статьи 20 Закона «О недрах» не является императивной, что позволяет сделать вывод о том, что при наступлении поименованных в самой норме случаев решение о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами может быть и не принято. Иными словами, федеральным законодательством не установлена безусловная обязанность органа государственной власти, предоставившего лицензию, при наличии перечисленных в части второй статьи 20 Закона «О недрах» оснований принять решение о досрочном прекращении,

приостановлении или ограничении права пользования недрами. В данном контексте речь, прежде всего, идет о случаях, наступление которых связано с неправомерными действиями пользователя недр (пункты 2, 3, 5, 8 части второй статьи 20 Закона «О недрах»).

Указанный вывод также подтверждается материалами арбитражной практики: арбитражные суды различных инстанций в своих решениях неоднократно указывали на то, что норма части второй статьи 20 Закона «О недрах» не является императивной и не устанавливает обязанности органа, предоставившего лицензию на пользование недрами, принять решение о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами при наличии соответствующих оснований¹.

Кроме того, арбитражными судами также отмечалось, что применение такой меры принуждения, как досрочное прекращение права пользования недрами, должно отвечать требованиям справедливости и соразмерности, соответствовать характеру совершенного деяния, а также учитывать необходимость защиты экономических интересов Российской Федерации², а органу, предоставившему лицензию на пользование недрами, в свою очередь, при принятии решения о досрочном прекращении права пользования недрами необходимо полно и достоверно установить обстоятельства, факты, характер, причины нарушений, степень вины пользователя недр, а также наличие возможности устранения нарушения³.

Ввиду изложенного, то обстоятельство, что норма части второй статьи 20 Закона «О недрах» не является императивной, с одной стороны, свидетельствует о том, что наличие лишь формальных оснований (признаков нарушений

¹ См., например: постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 22 апреля 2010 г. № Ф09-2676/10-С1 по делу № А76-16974/2009-57-366, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 августа 2010 г. по делу № А26-10355/2009. // Документы опубликованы не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

² См., например: постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 апреля 2009 г. № А33-1838/08-Ф02-1741/09 по делу № А33-1838/08, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 18 января 2010 г. № Ф09-10895/09-С1 по делу № А60-21542/2009-С9. // Документы опубликованы не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

³ См., например: постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27 августа 2009 г. по делу № А58-8143/08 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

законодательства) не является достаточным для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами (что, как отмечено, подтверждается материалами арбитражной практики).

Однако, с другой стороны, федеральным законодательством досрочное прекращение, приостановление или ограничение права пользования недрами не связано с причиненным ущербом, объективными причинами допущенных нарушений, степенью вины пользователя недр и прочими условиями, что свидетельствует о том, что при наличии оснований, формально подпадающих под случаи, указанные в части второй статьи 20 Закона «О недрах», органы, предоставившие лицензию, вправе принять решение о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) права пользования недрами (равно как и вправе не принимать указанное решение, а лишь «принять к сведению»¹). При этом формально любое решение органа, предоставившего лицензию, в случаях, указанных в части второй статьи 20 Закона «О недрах», будет являться законным (вопрос лишь в обоснованности такого решения), что позволяет констатировать наличие чрезмерной дискреции (широты усмотрения) органов государственной власти и условий для выборочного правоприменения.

Таким образом, безусловная обязанность органа государственной власти, предоставившего лицензию, при наличии перечисленных в части второй статьи 20 Закона «О недрах» оснований принять соответствующее решение не установлена. По нашему мнению, отсутствие императивного нормативного закрепления необходимости (безусловной обязанности компетентного органа) принять решение о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами при наступлении (выявлении) поименованных в законе случаев, в определенной степени, направлено на субъективную оценку органами государственной власти каждого конкретного случая.

Отдельными основаниями для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами являются случаи нарушения

¹ В соответствии с Административным регламентом № 315 решение о нецелесообразности принятия Федеральным агентством по недропользованию решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами именуется решением о принятии к сведению (пункты 107, 111).

пользователем недр существенных условий лицензии (пункт 2 части второй статьи 20 Закона «О недрах») и систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами (пункт 3 части второй статьи 20 Закона «О недрах»).

В научной литературе неоднократно отмечалась неопределенность в толковании используемых в указанных нормах Закона «О недрах» формулировок «существенные условия» и «систематическое нарушение»¹.

По мнению отдельных авторов (например, Н.И. Толстых, к существенным относятся те условия, которые закреплены в части первой статьи 12 Закона «О недрах»². С.А. Боголюбов, напротив, считает, что все условия, которые указаны в лицензии, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами, являются существенными условиями³.

Само законодательство Российской Федерации о недрах не содержит определения «существенных условий» лицензий на пользование недрами. Требования к содержанию лицензии на пользование недрами и ее составных частей установлены в части первой статьи 12 Закона «О недрах». При этом лицензия на пользование недрами наряду с тем, что закрепляет перечисленные в части первой статьи 12 Закона «О недрах» условия, может дополняться иными условиями, не противоречащими Закону «О недрах».

Решения уполномоченных органов государственной власти о досрочном прекращении права пользования недрами в связи с нарушением пользователем недр существенных условий лицензии зачастую становятся предметом арбитражных споров, однако и в данном случае не сформирован единый правовой подход к определению существенных условий на право пользования недрами.

В решениях арбитражных судов по отдельным спорам происходит подмена понятий «нарушение существенных условий лицензии» и «существенное

¹ Василевская Д.В., Лаевская Н.В. Основные направления совершенствования российского законодательства о недрах. // Нефть, газ и право. 2007. № 1. С. 19. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 26-27.

² Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004. С. 284-285.

³ Комментарий Закона Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. С. А. Боголюбов). М., 2001. С. 184.

нарушение условий лицензии». В частности, по мнению отдельных арбитражных судов, нарушением существенных условий лицензии являются такие нарушения, которые носят неустранимый характер, препятствуют дальнейшей обработке месторождения либо грубо нарушают интересы государства и иных лиц¹. Указанная позиция арбитражных судов является, по меньшей мере, спорной, поскольку подразумевает существенное нарушение условий лицензии (в качестве основания для досрочного прекращения права пользования недрами) и сделанный вывод напрямую не основан на нормах права.

Федеральным арбитражным судом Московского округа ранее был сделан вывод о том, что существенность нарушений условий лицензии является оценочным фактором, и органам государственной власти, принявшим решение о досрочном прекращении права пользования недрами на основании пункта 2 части второй статьи 20 Закона «О недрах», необходимо доказать «существенность» допущенных пользователем недр нарушений (с учетом причин их возникновения и возможности устранения)². В последующем Федеральный арбитражный суд Московского округа сформировал иную правовую позицию, указав, что «существенными условиями лицензии признаются как минимум условия, непосредственно прописанные в лицензионных соглашениях»³.

Неопределенность федерального законодательства в части дефиниции «существенных условий» лицензии на пользование недрами имеет следствием отсутствие единообразного подхода к толкованию указанного понятия и у правоприменителей.

В то же время сформирована практика, когда все условия или отдельные условия лицензионного соглашения, заключенного в соответствии со статьей 11 Закона «О недрах», устанавливаются в качестве существенных в самом

¹ См., например: постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 1 сентября 2009 г. по делам № А68-984/09 и № А68-8906/08-665/15, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 июля 2010 г. по делу № А32-54675/2009. // Документы опубликованы не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

² Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 февраля 2009 г. № КА-А40/12907-08 по делу № А40-15978/08-120-124. // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 ноября 2010 г. № КА-А40/13777-10 по делу № А40-4263/10-149-67. // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

лицензионном соглашении (такой вывод сделан по результатам анализа арбитражной практики¹).

Нельзя не отметить, что в последнее время сложилась тенденция включения в лицензии на пользование недрами условий, которые напрямую не связаны с недропользованием, в качестве существенных.

Так, с 1 января 2012 г. Правительство Российской Федерации вправе установить приоритет товаров российского происхождения, работ/услуг, выполняемых/оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам/услугам, выполняемым/оказываемым иностранными лицами, с учетом таможенного законодательства Таможенного союза и международных договоров Российской Федерации, а также особенности участия в закупке субъектов малого и среднего предпринимательства (часть 8 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»²).

В связи с вступлением в силу этого закона, а также в целях обеспечения развития связанных с добывающей отраслей промышленности в условия действующих лицензий иницируется внесение изменений, направленных на установление обязанностей пользователей недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, использовать российское оборудование, приобретать и размещать заказы на проведение работ (оказание услуг) на российских предприятиях, а также сроков их осуществления и объемов таких заказов. Такие условия обозначаются в самой лицензии в качестве существенных, и их нарушение является основанием для досрочного прекращения права пользования недрами.

¹ См., например: постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28 октября 2009 г. по делу № А54-1311/2009-С4; постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 марта 2010 г. по делу № А58-161/09, от 9 марта 2010 г. по делу № А33-15142/2009. // Документы опубликованы не были. Текст документов используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571, № 50, ст. 7343; 2012, № 53 (ч. 1), ст. 7649; 2013, № 23, ст. 2873; № 27, ст. 3452, № 51, ст. 6699, № 52 (ч. 1), ст. 6961; 2014, № 11, ст. 1091; 2015, № 27, ст. 3950, ст. 4001.

Таким образом, одним из недостатков законодательства Российской Федерации о недрах является отсутствие установленных существенных условий лицензии на право пользования недрами. В этой связи требуется законодательное определение существенных условий лицензии.

Согласно сложившейся практике существенными признаются те условия лицензии, которые прямо поименованы в лицензии (лицензионном соглашении) и ее неотъемлемых частях. Данный вывод соответствует сложившейся в последние годы практике выдачи лицензий на право пользования недрами или внесения в них соответствующих изменений. В пункте 23 Административного регламента № 315 уже установлено, что в лицензии на пользование недрами определяются условия пользования недрами, невыполнение которых является основанием досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами в соответствии со статьями 20, 21 и 23 Закона «О недрах». Иными словами, при выдаче новых лицензий или приведении ранее выданных лицензий в соответствие с действующим законодательством о недрах (путем внесения в них изменений) определяется перечень существенных условий лицензии.

Аналогичную норму, по нашему мнению, следует включить в Закон «О недрах». К примеру, следует дополнить требования к содержанию лицензии на пользование недрами и ее составных частей, установленные в части первой статьи 12 Закона «О недрах», указав, что лицензия должна содержать перечень условий (без использования понятия «существенные»), невыполнение которых является основанием досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами.

Отсутствие законодательно определенного понятия «систематического нарушения» пользователем недр установленных правил пользования недрами также является недостатком нормативного правового регулирования (а также предметом арбитражных споров¹). Однако практика правоприменения по данному вопросу сформирована и не вызывает вопросов. Позиция органов

¹ См., например: постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 июля 2007 г. № Ф03-А04/07-1/2683 по делу № А04-7658/06-14/807. // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

государственной власти сводится к тому, что под систематическим нарушением пользователем недр установленных правил пользования недрами понимается неоднократное (два раза и более) нарушение одних и тех же правил пользования недрами. Возможно, что с юридико-технической точки зрения, является более целесообразным изменение редакции пункта 3 части второй статьи 20 Закона «О недрах» на «неоднократное нарушение требований законодательства Российской Федерации о недрах», что позволит исключить неопределенность толкования и применения указанной правовой нормы.

Как указывалось ранее, непредставление пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, является основанием для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами (пункт 8 части второй статьи 20 Закона «О недрах»).

Однако необходимо обратить внимание на то, что действие нормы пункта 8 части второй статьи 20 Закона «О недрах» не распространяется на случаи предоставления пользователем недр недостоверных сведений (хотя указанный случай также можно рассматривать в качестве основания для досрочного прекращения права пользования недрами). Кроме того, представляется, что в случае однократного непредставления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации такая мера государственного принуждения, как досрочное прекращение права пользования недрами, является чрезмерной, поскольку применение указанной меры нецелесообразно как для пользователя недр, так и для государства (с учетом необходимости обеспечения рационального использования недр).

По нашему мнению, является целесообразным установление возможности принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами в случае неоднократного непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской

Федерации о недрах, а также предоставления недостоверных сведений государственной отчетности.

Также отметим, что статья 21 Закона «О недрах» не определяет, кем принимается решение о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) права пользования недрами и кто несет расходы на консервацию и ликвидацию предприятия при наступлении случая, предусмотренного пунктом 8 части второй статьи 20 Закона «О недрах», что также вызывает неопределенность нормативного правового регулирования в указанной части.

Другим недостатком федерального законодательства о недрах в части регулирования досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами является то обстоятельство, что законодательно не разграничены случаи, при наступлении которых право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено, что также имеет следствием неопределенность нормативного правового регулирования и наличие потенциальных условий для выборочного правоприменения (при наступлении одного и того же условия право пользования недрами может быть как досрочно прекращено, так и приостановлено или ограничено). На указанный недостаток неоднократно обращалось внимание и в научной литературе¹.

В связи с изложенным считаем, что требуется внесение в Закон «О недрах» соответствующих изменений, направленных на установление отдельных перечней оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами.

Представляется, что критерием разделения оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами должна являться степень опасности обстоятельства, с наступлением которого закон связывает наступление тех или иных последствий (досрочное прекращение, приостановление, ограничение права пользования недрами), и его влияние на жизнь и/или здоровье людей, а также на рациональное использование недр,

¹¹ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 25.

безопасность ведения работ, связанных с использованием недрами, сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин.

По нашему мнению, при действующей системе нормативного правового регулирования для досрочного прекращения права пользования недрами безусловными основаниями являются случаи нарушения пользователем недр существенных условий лицензии; систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами; если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах; при инициативе владельца лицензии по его заявлению.

Представляется возможным закрепить, что случаи возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, и возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие) являются основаниями для приостановления или ограничения права пользования недрами.

При этом целесообразно установить, что в случае, если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права пользования недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме, а в случае, если указанные условия (в установленный срок) устранены не были, то право пользование недрами может быть досрочно прекращено. Подобная практика уже реализуется в отдельных субъектах Российской Федерации¹.

Кроме того, в качестве основания для приостановления права пользования недрами можно рассматривать инициативу владельца лицензии на пользование

¹ См., например: постановление Правительства ХМАО - 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, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения» // Собрание законодательства ХМАО-Югры, 2006, № 6, ст. 638; 2007, № 11 (ч. II), с. 1781; № 12 (ч. I), с. 354; 2008, № 1, с. 215; 2009, № 8 (ч. I), ст. 722; 2011, № 11 (ч. I), ст. 1094; 2012, № 7 (ч. II, т. 1), ст. 837; 2015, № 7 (ч. II), ст. 684.

недрами. Так, пункт 15.11 Положения о порядке лицензирования пользования недрами устанавливает, что при изменении условий, связанных с реализацией добываемого минерального сырья, владелец лицензии может временно приостановить работы и в установленном порядке законсервировать или ликвидировать горнодобывающее предприятие, письменно уведомив об этом орган управления государственным фондом недр или его территориальный орган. При этом, в случае длительного периода консервации горнодобывающего предприятия или нарушения условий этой консервации, могущего привести к порче месторождения полезного ископаемого, выданная лицензия может быть аннулирована. Однако законодательно не установлено, каким образом нормы положения 15.11 Положения о порядке лицензирования пользования недрами соотносятся с нормами части второй статьи 20 Закона «О недрах». При этом очевидно, что временное приостановление работ в соответствии с пунктом 15.11 Положения о порядке лицензирования пользования недрами не связано с административной процедурой приостановления права пользования недрами по основаниям, указанным в части второй статьи 20 Закона «О недрах».

Таким образом, в Законе «О недрах» нет четких и однозначно толкуемых оснований для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами. В научных публикациях справедливо отмечается, что подобная неопределенность позволяет избирательно подходить к вопросу досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, в связи с чем необходимо четко определить основания для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами и установить прозрачную процедуру реализации данного механизма¹.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо сделать вывод о том, что в части оснований досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах может происходить посредством внесения в часть вторую статьи 20 Закона «О недрах» («точечных») изменений, направленных на

¹ Василевская Д. В. О развитии российского законодательства о недрах. // Нефть, газ и право. 2008. № 1. С. 18-19.

изменение и конкретизацию отдельных пунктов указанной части Закона. В качестве возможного направления совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах концептуального характера следует рассматривать дальнейшее разграничение оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами (путем установления отдельных перечней оснований).

ГЛАВА 3. СИСТЕМА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРИОСТАНОВЛЕНИЕМ, ОГРАНИЧЕНИЕМ И ДОСРОЧНЫМ ПРЕКРАЩЕНИЕМ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

В рамках настоящей главы диссертационного исследования рассмотрены особенности нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в зарубежных государствах, законодательство о недрах которых основано как на схожих с российскими подходах, так и на противоположенных им.

Целью настоящего сравнительного исследования является выявление отдельных норм, успешно применяемых в странах со схожими системами нормативного регулирования, которые можно инкорпорировать в российское законодательство, а также изучение опыта нормативного регулирования в странах с правовыми системами, отличными от российской.

В этой связи проанализировано законодательство Федеративной Республики Германия, Норвегии, Канады, Соединенных Штатов Америки, а также Республики Казахстан и Азербайджанской Республики на предмет нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере недропользования в целом и особенностей регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, в частности.

Изучение зарубежного опыта законотворчества и правоприменения является, безусловно, актуальной и неотъемлемой частью развития законодательства Российской Федерации о недрах, способствует применению положительной практики регулирования, становлению и совершенствованию самостоятельных подходов регулирования, учитывающих специфику российского государства и его системы права.

§1. Система нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в странах Западной Европы и Северной Америки

Отдельное исследование опыта Федеративной Республики Германия при регулировании отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, по нашему мнению, является важным для целей настоящего диссертационного исследования по причине того, что правовые системы обеих стран относятся к романо-германской правовой системе и в научной литературе отмечается значительное количество общих черт в системах нормативного правового регулирования отношений природопользования в России и Германии¹.

С.А. Шейнфельд отмечено, что предоставление недр в пользование, а также изменение и прекращение права пользования недрами осуществляется в рамках разрешительной системы. По мнению названного автора, «данная система в ФРГ включает в себя последовательное предоставление разрешений на поиск и разведку полезных ископаемых и лицензий на их добычу», однако важным отличием является возможность «трансформации лицензии в право собственности на горное предприятие, что позволяет впоследствии использовать права на горное предприятие, к которым относится и право на добычу полезных ископаемых, для обеспечения финансовых обязательств предприятия»².

Законодательство ФРГ о недрах основано в значительной степени на Федеральном горном законе ФРГ от 13 августа 1980 г.³, который закрепляет порядок пользования недрами и направлен в большинстве своем на регулирование освоения месторождений полезных ископаемых, имеющих особое экономическое значение для страны.

Превалирующими методами регулирования в Федеральном горном законе является административно-правовые, которые используются более интенсивно в ФРГ, нежели чем в России. В частности, предусмотрен исключительно

¹ Ларочкина И.А. Полномочия субъектов РФ в сфере недропользования и охраны окружающей среды // Энергетическое право. 2006. № 2. С. 59–60.

² Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шейнфельд С.А. - М., 2013. С. 10.

³ Bundesgesetzblatt. I S. 2833.

административный порядок предоставления разрешений и лицензий, регулируются вопросы государственного допуска горнопромышленных работ и постоянного государственного горного надзора, установлены требования к ответственным лицам на горнопромышленном предприятии¹.

К числу субъектов отношений, связанных с пользованием недрами в ФРГ, относятся физические и юридические лица, государство и субъекты федерации. В научной литературе субъекты указанных общественных отношений условно делятся на две группы: субъекты горных правоотношений частного права и субъекты горных правоотношений публичного права. К первым относятся субъекты, созданные частными лицами на основе норм гражданского и горного права, создаваемые, как правило, на добровольной основе в нормативно-явочном или разрешительном порядке, а ко второй – органы государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов федерации, местные общины, юридические лица публичного права².

По мнению С.А. Шейнфельд, данный субъектный состав отношений, связанных с пользованием недрами в ФРГ, должен быть дополнен также:

- ответственными лицами на горнопромышленном предприятии;
- представителями общественности, непосредственное участие которой предусмотрено при проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду отдельных проектов в области поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, а также при допуске специальных производственных планов горнопромышленных предприятий, направленных на оценку воздействия горнопромышленной деятельности на поверхность земли³.

Приведенная классификация, по нашему мнению, от части является следствием разных подходов в немецком законодательстве к регулированию освоения месторождений тех или иных видов полезных ископаемых.

Несмотря на то, что согласно § 905 Германского Гражданского Уложения «право собственника земельного участка распространяется как на пространство,

¹ Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шейнфельд С.А. - М., 2013. С. 9.

² Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. - М. Городец, 2000. С. 76, 80.

³ Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2013. С. 112-113.

находящееся над поверхностью, так и на недра земли», недра все же выведены из сферы господства собственника земли¹. По большому счету, приведенная норма является «рудиментом» и закрепляет право собственника земельного участка на пользование недрами до той степени, которая необходима ему для удовлетворения его интересов и определена законодательством². Представляется, что приведенная норма фактически является аналогией статьи 19 российского Закона «О недрах», предоставляющей собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков право по своему усмотрению осуществлять в границах земельных участков без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

В соответствии со статьей 3 Федерального горного закона полезные ископаемые, на которые существует государственная монополия (прежде всего, золото, серебро, газ, нефть и т.д.), изъяты из правомочий собственника и на них не распространяется право собственности на земельный участок³. В этом случае для их разработки потребуется предоставление горному предприятию права пользования недрами, которое имеет схожие черты с правом собственности на землю⁴.

Таким образом, в немецком горном праве разделяют «свободные полезные ископаемые» (наиболее ценные в экономическом отношении полезные ископаемые, на которые существует государственная монополия), права на которые отделены от права собственности на землю (предоставляются на основании концессии), и «полезные ископаемые, относящиеся к земельной

¹ Чантурия Л.Л. Право собственности на землю и право недропользования: конфликт интересов в немецком праве // Государство и право. - М.: Наука, 2006. № 3. С. 71.

² J. von Staudingers. Kommentar zum Bürgerlicheⁿ Gesetzbuch. Buch 3. Sacheⁿ recht. § 903-924. Neuerarb.2002. § 903. Rn. 2.

³ Там же § 905. Rn. 30.

⁴ Baur/Sturner, Sachenrecht.17. Auflage. § 30 I. Rn. 1-2.

собственности», распоряжение которыми осуществляет собственник земельного участка¹.

В основе предоставления права пользования недрами в ФРГ лежит публично-правовая система концессий², под которыми в немецком горном праве понимаются разрешения уполномоченного государственного органа на осуществление определенного вида деятельности, но не договор с государством³.

Федеральным горным законом предусмотрено три вида концессий в области поиска, разведки и добычи полезных ископаемых: разрешение, лицензия и собственность на горное предприятие. При этом указанные концессии могут быть предоставлены друг за другом, что связано с особенностями выполнения работ по поиску, разведке и добыче полезных ископаемых. Первичным правом является право на проведение поиска и разведки полезных ископаемых на основании разрешения. В последующем лицо, которому было предоставлено разрешение, вправе ходатайствовать о выдаче ему лицензии на добычу полезных ископаемых. Лицензия в свою очередь может быть по заявлению владельца лицензии трансформирована в право собственности на горное предприятие⁴.

Как отмечает С.А. Шейнфельд, «разрешение и лицензия по немецкому праву по своему правовому содержанию схожи с лицензией на пользование недрами по Закону «О недрах», а право собственности на горное предприятие не имеет аналога в российском законодательстве о недрах, что связано с различиями в историческом развитии горного права в двух странах и различиями в праве собственности на недра и ресурсы недр в ФРГ и России».

Разрешение предоставляет исключительное право на:

- 1) поиск и разведку указанных в разрешении полезных ископаемых;
- 2) добычу и приобретение в собственность полезных ископаемых;
- 3) строительство и эксплуатацию сооружений, которые необходимы для осуществления вышеуказанных видов деятельности.

¹ Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шейнфельд С.А. - М., 2013. С. 10.

² Boldt/Weller. Kommentar zum Bundesberggesetz. Walter de Gruyter Verlag. 1984. S. 119.

³ Kremer, Eduard Bergrecht // Peter Neuhaus. – Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, 2001, С. 22.

⁴ Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2013. С. 98-99.

Разрешение выдается «на обширный поиск полезных ископаемых», «на поисковые работы в промышленных целях» и «на поисковые работы в научных целях» в границах определенного в разрешении участка недр.

Лицензия выдается для целей:

- 1) добычи полезных ископаемых, сопутствующих полезных ископаемых, а также приобретения права собственности на полезные ископаемые;
- 2) добычи полезных ископаемых, вскрываемых или высвобождаемых при закладке вспомогательных горных выработок, и приобретения на них права собственности.

Владелец лицензии вправе претендовать на предоставление права собственности на горное предприятие. Титул права собственности на горное предприятие напрямую соотносится только с лицензией на добычу полезных ископаемых, так как только владелец лицензии вправе претендовать на получение права собственности на горное предприятие. Право собственности на горное предприятие отличается от лицензии тем, что на него распространяет действие Германское Гражданское Уложение в части права собственности на земельный участок. С возникновением права собственности на горное предприятие лицензия на добычу полезных ископаемых прекращает свое действие¹.

Немецкое горное законодательство не предусматривает проведения конкурсов и аукционов при предоставлении разрешения, лицензии, права собственности на горное предприятие, что отличает его от российского законодательства о недрах.

Переходя к рассмотрению непосредственно оснований для прекращения прав пользования недрами, полагаем необходимым обратить внимание на встречающуюся в научной литературе классификацию оснований для прекращения прав в области поиска, разведки и добычи полезных ископаемых. С.А. Шейнфельд данные основания подразделяет «на основания прекращения указанных прав, инициируемые владельцем государственной концессии, основания прекращения указанных прав, инициируемые государством, а также на

¹ Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2013. С. 103-104.

основания прекращения права указанных прав, возникающие в связи с истечением срока действия разрешения или лицензии».

Последний вид оснований не нуждается в детальном пояснении и является основанием, аналогичным установленному в пункте 1 части первой статьи 20 российского Закона «О недрах» (по истечении установленного в лицензии срока ее действия). На первых двух видах оснований для прекращения прав пользования недрами следует остановиться подробнее.

Так, в числе оснований прекращения прав в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, инициируемых владельцем концессии, необходимо выделить такой способ прекращения прав как «передача разрешения и лицензии» третьему лицу, а также отчуждение собственности на горное предприятие. Передача разрешения или лицензии третьему лицу допустима с согласия уполномоченного органа государственной власти и только в тех случаях, когда отсутствует большинство оснований для отказа в предоставлении разрешения и лицензии, предусмотренных Федеральным горным законом (то есть исключительно к лицам, удовлетворяющим общим требованиям, предъявляемым к потенциальным владельцам разрешения или лицензии).

По инициативе государства права в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых могут быть прекращены в случае отмены ранее предоставленных прав. Основанием для такой отмены является нарушение установленного срока проведения работ:

- права в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, предоставленного на основании разрешения, - в случае, если работы по поиску полезных ископаемых не начаты в течение одного года после выдачи разрешения или проведение работ было прервано более чем на год. Уполномоченный орган вправе отменить разрешение, если в течение указанного в разрешении срока не будет подано ходатайства на получение лицензии на добычу, для получения которой выполнены все условия;

- права в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, предоставленного на основании лицензии, - если в течение трех лет после ее

выдачи не была начата добыча полезных ископаемых или если плановая добыча была прервана на срок более трех лет (за исключением случаев, когда основания рационального технического или экономического планирования требуют от владельца лицензии, чтобы добыча была начата или возобновлена в более поздний срок, или существуют другие основания для временного прекращения работ, не зависящие от владельца лицензии);

- права в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, предоставленного на основании права собственности на горное предприятие, - если плановая добыча полезных ископаемых была прервана на срок более десяти лет (за исключением случаев, перечисленных выше).

К основаниям прекращения прав в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, инициируемых государством, относятся также случаи:

- если решение о предоставлении разрешения, лицензии или права собственности на горное предприятие является ошибочным и оснований для его принятия не имелось (в этом случае противоправный административный акт подлежит отмене в порядке, предусмотренным § 49 Закона ФРГ от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах»¹);

- если лицо, которому была предоставлена концессия, перестал удовлетворять требованиям, установленным Федеральным горным законом.

Последнее из названных оснований не предусмотрено российским законодательством о недрах. В научной литературе отдельными авторами данное обстоятельство отмечается в качестве недостатка и предлагается в Законе «О недрах» установить новое основание прекращения права пользования недрами в случае, если недропользователь перестал удовлетворять требованиям законодательства о недрах (например, лишился оборудования, без которого невозможен процесс недропользования или изменил свою специальную правоспособность и пр.)². Согласимся с этой точкой зрения, поскольку введение такого основания для прекращения права пользования недрами, позволит на

¹ Bundesgesetzblatt. I С. 102.

² Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - М. 2013. С. 110-111. Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр). Энергетическое право, 2005, № 2. С. 24.

раннем этапе выявлять случаи, когда условия лицензии на пользование недрами не могут и не будут соблюдены пользователем недр, переставшим удовлетворять установленным требованиям. Представляется логичным утверждение о том, что, поскольку отсутствие квалифицированных специалистов, необходимых финансовых и технических средств для эффективного и безопасного проведения работ является основанием для отказа в предоставлении права пользования недрами, оно же может являться и основанием для прекращения права пользования недрами.

Полагаем, что пользователь недр должен отвечать нормативным требованиям на протяжении всего срока действия лицензии на пользование недрами. Однако предложенное изменение следует адаптировать под действующую систему российского регулирования отношений, связанных с использованием недрами, и смежных отношений. В частности, целесообразно определить:

- механизм получения уполномоченным органом сведений о том, что недропользователь перестал удовлетворять требованиям законодательства о недрах, с учетом положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» о порядке проведения плановых и внеплановых проверок;

- срок для устранения недропользователем выявленного его несоответствия требованиям законодательства о недрах.

Охрана недр при прекращении прав в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ обеспечивается путем установления обязанности владельца концессии составлять обязательный производственный план – план прекращения горных работ¹ (§ 53 Федерального горного закона). Указанный план должен содержать точные технические описания осуществления и продолжительности намечаемой приостановки работ; доказательства, что выполнены все условия, необходимые для допуска производственного плана;

¹ Составление названного плана не требуется для проведения поисково-разведочных работ, при которых не происходит значительного нарушения целостности недр. – *Прим. автора.*

характеристику предприятия, в том числе: данные, идентифицирующие предпринимателя; подробную характеристику полезных ископаемых; описание технических и экономических условий предприятия; геологическое описание месторождения, описание устройств для обогащения полезных ископаемых; сроки ввода предприятия в эксплуатацию и прекращения работ; план подъездных путей и основных условий предприятия, ведущего добычу, которые имеют существенное значение для вывоза товарной продукции.

Резюмируя изложенное, отмечаем, что нормы немецкого горного законодательства имеют схожие черты с российским законодательством, а основные различия обусловлены, прежде всего, действующей в ФРГ публично-правовой системой концессий, которые различаются по объему правомочий владельца концессий и степени участия государства в осуществлении контроля в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых. По результатам анализа системы нормативного регулирования отношений, связанных с прекращением прав в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых ФРГ, сделан вывод о возможности применения отдельных положений Федерального горного закона и в российском законодательстве о недрах.

Законодательство Норвегии в сфере регулирования отношений, связанных с использованием недрами, является одним из развитых среди стран Западной Европы. Стремительное развитие нефтегазового сектора в Норвегии во второй половине XX века требовало своевременного принятия законодательных актов, отвечающих темпам экономического роста страны. Норвежская система нормативного регулирования в сфере недропользования относится к континентальной системе права и в настоящее время может считаться сформированной и стабильной (но не статичной).

Расположение месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе Норвегии предопределило направления, подходы и особенности законодательного регулирования. По нашему мнению, основной особенностью норвежского законодательства в рассматриваемой сфере является большое

количество норм, регулирующих отношения, связанные с охраной окружающей среды. Норвежское горное законодательство неразрывно связано с экологическими нормами и направлено, прежде всего, на охрану природных биологических ресурсов при проведении работ, связанных с освоением месторождений углеводородного сырья, расположенных на континентальном шельфе Норвегии, сохраняя при этом достаточно либеральные подходы при формировании рыночных отношений в сфере недропользования (в том числе в части налогообложения и стимулирования геологоразведочных работ¹).

Основным законодательным актом, регулирующим отношения, связанные с использованием недр, является Закон Норвегии от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности» (Act relating to petroleum activities)², закрепляющий за норвежским государством право собственности на углеводородные ресурсы, расположенные в недрах, и исключительное право на распоряжение (управление) ими.

Отношения в сфере недропользования в Норвегии строятся на основе разрешительной системы предоставления права пользования недрами, которая лежит в основе взаимодействия норвежского государства и пользователей недр при освоении месторождений углеводородов континентального шельфа с превалированием императивных норм. Изложенное позволяет прийти к выводу о схожести подходов в норвежском и российском законодательстве о недрах. Наряду с разрешительной системой предоставления права пользования недрами (на основании лицензий) Законом «О нефтяной деятельности» допускается освоение месторождений углеводородов без выдачи лицензии. Эта «привилегия» принадлежит норвежскому государству как собственнику и распорядителю недр, то есть государство напрямую участвует в пользовании недрами (по решению Короля Норвегии).

Лицензии согласно Закону «О нефтяной деятельности» предоставляются для следующих видов пользования недрами:

¹ Nyland Bente. Стимулирование ГРП и предсказуемость правил // OIL & Gas journal. 2009. № 11.

² Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Норвежского Нефтяного Директората в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act> (дата обращения: 01.09.2015).

- геологическое изучение и разведка углеводородов (exploration licence), предполагающие проведение в границах лицензионного участка геологических, геофизических, геохимических и геотехнических мероприятий, включая «мелководное» (поверхностное) бурение, а также эксплуатацию и использование «горного имущества»¹ в той мере, в которой это необходимо для целей геологического изучения и разведки углеводородов. Максимальный срок, на который недра предоставляются в пользование для целей геологического изучения и разведки, не может превышать три года (раздел 2-1 Закона «О нефтяной деятельности»);

- добыча углеводородов (production licence), допускающая бурение нагнетательных, эксплуатационных, добывающих скважин, обработку (очистку) и хранение углеводородов для их последующей транспортировки, отгрузку углеводородов для их транспортировки морским транспортом, а также строительство, размещение, эксплуатацию и использование необходимого «горного имущества». Срок, на который выдается лицензия на добычу углеводородов, по общему правилу не превышает 10 лет и в последующем может быть продлен по решению Короля Норвегии на срок от 30 до 50 лет (раздел 3-9 Закона «О нефтяной деятельности»);

- размещение и эксплуатация «горного имущества» для транспортировки и использования² углеводородов (specific licence to install and to operate facilities for transport and utilisation of petroleum). Указанная лицензия выдается на определенный срок по решению Министерства нефти и энергетики в случае, если соответствующие виды работ не предусмотрены Планом по освоению и разработке месторождения.

Истечение вышеуказанных сроков лицензии на пользование недрами является основанием для прекращения права пользования недрами.

¹ Термин «горное имущество» в рамках настоящей главы диссертационного исследования используется для терминологического удобства и равнозначен используемому в Законе «О нефтяной деятельности» термину «facilities», под которым понимаются, в том числе, оборудование, установки, морские суда, трубопроводы, необходимые для осуществления работ, связанных с освоением месторождений углеводородного сырья. – *Прим. автора.*

² Под использованием в Законе «О нефтяной деятельности» понимается охлаждение и сжижение газа, нефтепереработка и нефтехимия, хранение углеводородов, выработка и передача электроэнергии и пр. – *Прим. автора.*

Основания же для досрочного прекращения права пользования недрами можно условно разделить на следующие группы:

1) по основаниям, зависящим от действий и волеизъявления недропользователя¹:

- по инициативе недропользователя при условии заблаговременного уведомления пользователем недр Министерства (раздел 5-2 Закона «О нефтяной деятельности»);

- при передаче лицензии другому пользователю недр в порядке, предусмотренном разделом 10-12 Закона «О нефтяной деятельности»;

- в случае реализации лицензии, которая с согласия Министерства была передана в залог в соответствии с разделами 6-2, 6-3, 6-4 Закона «О нефтяной деятельности»;

- если недропользователь прекратил свое существование (ликвидирован) или в отношении него возбуждена процедура банкротства (раздел 10-13 Закона «О нефтяной деятельности»);

2) по основаниям, не зависящим от волеизъявления недропользователя, - по инициативе государства (по решению Короля или Министерства):

- в случае, если срок отсрочки исполнения лицензионных обязательств, запрашиваемой пользователем недр в порядке, предусмотренном разделом 3-13 Закона «О нефтяной деятельности», является слишком длительным и недопустимым;

- в случае непредставления в срок, установленный лицензией на пользование недрами (2 года), плана по освоению и разработке месторождения или представления названного плана, не отвечающего установленным требованиям, и неустранения в шестимесячный срок замечаний к его содержанию (раздел 4-6 Закона «О нефтяной деятельности»);

¹ Недропользователем (владельцем лицензии) согласно Закону «О нефтяной деятельности» может являться физическое лицо, юридическое лицо или группа таких лиц, если для отдельных видов пользования недрами не установлено иное. – *Прим. автора.*

- в случае существенного и неоднократного нарушения требований, установленных действующим законодательством Норвегии (раздел 10-13 Закона «О нефтяной деятельности»);

- в случае, если при подаче заявки на предоставление права пользования недрами была указана неверная либо ложная информация или информация, имеющая существенное значение, была скрыта и если данный факт мог повлиять на принятие решения о предоставлении права пользования недрами (раздел 10-13 Закона «О нефтяной деятельности»);

- если выполнение недропользователем работ негативно влияет на безопасность (раздел 10-13 Закона «О нефтяной деятельности»).

Для целей завершения выполнения работ при прекращении права пользования недрами владелец лицензии заблаговременно разрабатывает и представляет в Министерство план прекращения эксплуатации месторождения, который должен содержать информацию о возможностях дальнейшего освоения месторождения, последствиях прекращения добычи и ликвидации горного имущества.

Завершая рассмотрение оснований для досрочного прекращения права пользования недрами, следует отметить, что горное законодательство Норвегии в указанной части достаточно подробно урегулировано и в целом не многим отличается от законодательства Российской Федерации о недрах. В этой связи полагаем необходимым рассмотреть отдельные последствия прекращения права пользования недрами, в том числе досрочного, отличающие норвежское регулирование рассматриваемых отношений от российских.

Досрочное прекращение права пользования недрами (аннулирование лицензии), а также отказ владельца лицензии не освобождают последнего от обязательств, включая финансовые, которые он должен был исполнить. В случае неисполнения недропользователем указанных обязательств и/или каких-либо обязательных работ Министерство может потребовать оплаты тех сумм, которые потребовались бы на выполнение обязательств.

По нашему мнению, важно также обратить внимание, что специальное регулирование предусмотрено в отношении «горного имущества» в случае прекращения права пользования недрами (раздел 5-6 Закона «О нефтяной деятельности»). Так, государство имеет право принять в свое владение (изъять) «горное имущество» при условии соразмерной компенсации его стоимости собственнику. Такое изъятие осуществляется по решению Короля, которое вступает в силу по истечении 6 месяцев после прекращения права пользования недрами, в том числе досрочного. «Горное имущество» может в последующем использоваться и без изъятия в случае, если между государством и собственником имущества будет достигнуто соглашение об обслуживании «горного имущества» государством на возмездной основе. Представляется, что данный опыт регулирования последствий прекращения права пользования недрами может быть рассмотрен на предмет возможности и целесообразности имплементации в российское законодательство. Однако, как отмечено ранее в главе 2 настоящего диссертационного исследования, изучение данного вопроса выходит за рамки предмета настоящего исследования и будет продолжено в последующей научной деятельности диссертанта.

С целью изучения системы нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в зарубежных странах, предметом исследования в рамках настоящей главы диссертации является соответствующее законодательство Канады. Результаты данного исследования представляют научный интерес в связи со следующим.

Канада является государством с федеративным административно-территориальным устройством, обладающим большими запасами углеводородного сырья и развитой системой нормативного правового регулирования отношений, связанных со стимулированием проведения геологоразведочных работ и добычи полезных ископаемых. Система недропользования в Канаде является лицензионной, что также свидетельствует о

наличии сходства с российской системой регулирования. В то же время федеративное административно-территориальное устройство Канады позволяет констатировать не столько сходство с Российской Федерацией, сколько наличие заметных различий в подходах к разграничению полномочий между федерацией и ее субъектами. Специфика системы нормативного правового регулирования отношений, связанных с пользованием недрами в Канаде, заключается в делегировании отдельных существенных полномочий (в том числе законотворческих) органам власти субъектов¹.

Полномочия по регулированию нефтегазовой отрасли в Канаде распределяются в соответствии со степенью самоуправления, предоставляемого Конституцией страны ее административным единицам: на федеральном уровне разрешаются вопросы управления и распоряжения государственными землями и шельфом; провинции принимают самостоятельные решения в отношении управления всеми природными ресурсами в пределах своих границ, а территории ограничены в правах и управляются по согласованию с федеральными органами власти².

В силу отмеченной особенности административно-территориального устройства Канады существуют три вида собственности на природные ресурсы:

- федеральная собственность, к которой относятся природные ресурсы, расположенные на земельных участках, находящихся в федеральной собственности и вне административных границ провинций, в территориальном море и на континентальном шельфе. На территориях, которые, в отличие от провинций, не имеют права на самоуправление, ресурсы являются общегосударственной собственностью, и полномочия по управлению ими относятся к сфере федеральных органов власти;

- собственность провинций (природные ресурсы, расположенные на земельных участках, находящихся в собственности провинций и в пределах юрисдикции провинции);

¹ Канада состоит из 13 субъектов: 10 провинций и 3 территорий. – *Прим. автора.*

² Виноградова О. Отраслевой опыт Канады: разграничение полномочий (продолжение) // Нефтегазовая Вертикаль. 2010. № 8.

- собственность частного землевладения или так называемая «фригольдная» собственность на природные ресурсы (от английского слова «freehold»), которая предполагает нахождение в собственности частных землевладельцев полезных ископаемых в недрах участков земли.

Приведенная специфика режима права собственности на природные ресурсы имеет следствием отсутствие в Канаде единого закона, регулирующего отношения связанные с пользованием недрами месторождений углеводородного сырья¹. Правовое регулирование нефтегазового комплекса осуществляется на основе специальных законодательных актов. При этом на уровне провинций действуют свои нормативные правовые акты, принятые в пределах предоставленной им нормотворческой компетенции и также регулирующие отношения, связанные с пользованием недрами.

Так, основными законодательными актами федерального уровня, регулирующими отношения, связанные с пользованием недрами в Канаде, являются: Закон 1985 года о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах Канады (Canada Petroleum Resources Act²), Закон 1985 года о нефтегазовой деятельности в Канаде (Canada Oil and Gas Operations Act³), применение которых обязательно на территории всех канадских провинций.

Закон о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах предусматривает возможность выдачи следующих видов лицензий на пользование недрами:

- лицензия на геологическое изучение и разведку нефти и газа (exploration licence), которая предоставляет ее владельцу право на геологоразведку, исключительное право на проведение разведывательного (поискового) бурения, разработку нефти и газа, а также исключительное право на последующее получение лицензии на добычу нефти и газа (подраздел 22 указанного Закона);

¹ Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / отв. Ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма. 2007. С. 254. Редько Т.И. Мировой правопорядок в области недропользования: Учебное пособие. М.: Восток-Запад. 2010. С. 190.

² Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Департамента юстиции Канады в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8.5/FullText.html> (дата обращения: 01.09.2015).

³ Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Департамента юстиции Канады в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-7/FullText.html> (дата обращения: 01.09.2015).

- лицензия на «важное открытие»¹ (significant discovery licence), которая также, как лицензия на геологическое изучение и разведку нефти и газа предоставляет ее владельцу право на геологоразведку, исключительное право на проведение разведывательного (поискового) бурения, разработку нефти и газа, а также исключительное право на последующее получение лицензии на добычу нефти и газа (подраздел 29 указанного Закона);

- лицензия на добычу нефти и газа (production licence), которая предоставляет ее владельцу право на геологоразведку, исключительное право на проведение разведывательного (поискового) бурения, разработку и добычу нефти и газа, а также право собственности на добытые углеводороды газа (подраздел 37 указанного Закона). Данную лицензию могут получить только юридические лица, зарегистрированные на территории Канады;

- лицензия на подземное хранение нефти и газа (subsurface storage licence), которая предоставляет ее владельцу право на подземное хранение нефти и газа на глубине более двадцати метров и выдается по решению Министра природных ресурсов Канады (подраздел 43 указанного Закона).

Одним из оснований прекращения права пользования недрами является истечение срока ее действия. В частности, лицензия на геологическое изучение и разведку нефти и газа выдается на срок 9 лет, на добычу нефти и газа – на 25 лет. Лицензия на «важное открытие» и лицензия на подземное хранение нефти и газа не ограничены конкретными сроками и выдаются на срок, определяемый решением Министра природных ресурсов Канады.

Что касается досрочного прекращения права пользования недрами, то Закон о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах определяет единственное основание для этого – неисполнение или исполнение не в полном объеме пользователем недр требований законодательства или условий лицензии, в том числе невыполнение должного объема работ. Однако решение о досрочном прекращении права пользования недрами (об аннулировании лицензии) в данном

¹ Под «важным открытием» в Законе о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах понимается открытие, которое по результатам бурения первой тестовой скважины подтверждает в геологической залежи наличие углеводородов, количество которых с учетом геологических и инженерных факторов свидетельствует о возможности длительной (непрерывной) добычи, т.е. которые представляют промышленную значимость. – *Прим. автора.* Более подробно см.: Lucas A.R., Hunt C.D. oil and Gas Law in Canada. Toronto; Calgary; Vancouver. 1990. P. 53-54.

случае принимается не сразу: сначала недропользователю направляется уведомление (извещение) о допущенных нарушениях и дается срок до 90 дней (или более по решению Министра природных ресурсов Канады) на их устранение (подраздел 43 Закона о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах). В случае, если в указанный в уведомлении (извещении) срок выявленные нарушения не будут устранены пользователем недр, по решению Министра природных ресурсов Канады право пользования недрами подлежит досрочному прекращению¹. Пользователь недр в свою очередь имеет право такое решение обжаловать в судебном порядке, что является гарантией справедливого применения законодательства.

Кроме того, Закон о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах предусматривает, что лицензия на пользование недрами может быть аннулирована на основании решения Правительства Канады о прекращении права пользования недрами в связи с чрезвычайными ситуациями социального и экологического характера. В этом случае пользователю недр должна быть выплачена компенсация.

Отдельные основания для приостановления и аннулирования лицензии на пользование недрами закреплены (конкретизированы) в Законе о нефтегазовой деятельности, предметом регулирования которого являются отношения, связанные с геологоразведкой, добычей, консервацией, переработкой и транспортировкой нефти и газа.

Так, по решению Национального Энергетического Совета Канады лицензия на добычу нефти и газа может быть приостановлена или аннулирована в случае невыполнения или нарушения требований и предписаний законодательства, в том числе об уплате платежей, об использовании оборудования, установок и безопасности выполнения работ, а также о порядке представления гарантий и доказательств финансовой обеспеченности в течение всего срока работ, на выполнение которых выдана лицензия (подразделы 5(5); 5.11(1),(2),(3); 5.12(2); 27(1.1) Закона о нефтегазовой деятельности).

¹ Российское законодательство о недрах, как ранее отмечалось, содержит аналогичные нормы, отличающиеся лишь сроком, предоставляемым пользователю недр на устранение выявленных нарушений. – *Прим. автора.*

По результатам анализа нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Канаде, можно сделать вывод, что основной целью такого регулирования является обеспечение соблюдения пользователем недр законодательства. Любое нарушение установленных требований законодательства Канады о недрах может являться основанием для досрочного прекращения или приостановления права пользования недрами.

В то же время досрочное прекращение и приостановление права пользования недрами не являются единственными инструментами, используемыми органами власти. В качестве способа воздействия (принуждения) могут применяться штрафные санкции, например, взиматься проценты за несвоевременную выплату налогов и платежей, связанных с использованием недрами, включая роялти (часть VI Закона о нефтегазовых (углеводородных) ресурсах). По нашему мнению, такой подход заслуживает внимания и может быть рассмотрен на предмет возможности его использования в российском законодательстве о недрах, в том числе в части установления штрафных санкций (в виде процентов) за несвоевременную уплату установленных платежей за пользование недрами¹.

Законодательство США в сфере пользования недрами также является предметом исследования в рамках настоящей главы диссертации, поскольку представляет интерес с точки зрения изучения особенностей приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами в стране с совершенно иными законодательными подходами.

США в силу исторических, экономических и географических причин имеет сложную систему предоставления прав недропользования². По общему английскому праву право на недра и минеральные ресурсы, в них залегающие,

¹ В настоящее время в случае неуплаты пользователем недр платежей за пользование недрами право пользования недрами может быть прекращено только по основанию, предусмотренному пунктом 2 части второй статьи 20 Закона «О недрах» (нарушение пользователем недр существенных условий лицензии).

² Филатов В.К. Конституционно-правовое регулирование недропользования в России, странах Европы и Америки // Вестник Российского университета дружбы народов. 2011. № 1. С. 82.

определялось правом собственности на земельный участок¹. Горное законодательство США не стало исключением и развивалось с учетом и в рамках того или иного правового режима земельного участка, под которым располагаются соответствующие полезные ископаемые. Иными словами режим права пользования недрами в США зависит от расположения месторождения.

В настоящее время различают полезные ископаемые, располагающиеся: 1) под государственными федеральными землями; 2) под частными землями; 3) на континентальном шельфе. Недропользование на указанных участках недр осуществляется на основании договоров аренды земельных участков с потенциальными запасами полезных ископаемых и планов управления ресурсами, которые подлежат согласованию с уполномоченными органами власти. При этом освоение месторождений, расположенных под земельными участками, находящимися в частной собственности, регулируется на основании законодательства штатов.

Таким образом, в США недропользование строится на арендных отношениях – договоре аренды участков недр с целью добычи полезных ископаемых (*mineral lease*). Собственник участка является арендодателем (*lessor*), а пользователь – арендатором (*lessee*). Продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного участка, являются его собственностью.²

Американская система регулирования отношений, связанных использованием недр на основании договоров аренды, основывается на нормах Закона 1920 года о горной аренде (об аренде участков с целью добычи полезных ископаемых)³.

Указанным законом предусмотрено, что договором аренды земельных участков с потенциальными запасами полезных ископаемых могут быть предусмотрены требования о соблюдении природоохранного законодательства, рациональном использовании недр, обязанности приведения земельного участка в

¹ Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / отв. Ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма. 2007. С. 243.

² См.: Дьячкова Е. А., Мареева С. Ю. Краткий обзор опыта США по юнитизации участков недр при освоении ресурсов углеводородов // Нефть, Газ и Право. 2001. № 2 (38). С. 39.

³ См.: Mineral Leasing Act of February 25, 1920 by United States // U.S. G.P.O.1988.

первоначальное состояние после выполнения работ, а также о порядке разработки месторождения, границы которого выходят за пределы границ земельного участка. Для разработки месторождения, расположенного в границах нескольких сопредельных арендованных участков, используются три вида взаимоотношений: юнитизация; пулинг (pooling); коммунитизация (communitization), предполагающие объединение и взаимодействие с другими арендаторам в целях освоения полезных ископаемых.

Общим правом является получение аренды по результатам конкурса либо аукциона. Также является возможным заключение договора аренды без проведения конкурса и аукциона в случае, если уже имеется информация о наличии полезных ископаемых в недрах (право на аренду предоставляется первому подавшему заявку)¹.

Рассматривая меры принуждения с целью исполнения договоров аренды, предусматривающих недропользование, следует отметить, что в американском горном законодательстве используются приостановление и досрочное прекращение договоров аренды, а также достаточно развитая система штрафов и неустоек.

За большинство незначительных (не влияющих на безопасность проведения работ) нарушений условий договора аренды с пользователя недр взимается штраф, например, за препятствование проведению проверок или за представление неточных (недостоверных) отчетов и пр. Институт приостановления или ограничения права пользования недрами используется при более существенных нарушениях требований законодательства и условий договора аренды.

В случае несвоевременного внесения или внесения не в полном объеме арендной платы право пользования недрами может быть приостановлено, а на сумму средств, уплаченных несвоевременно, начисляются проценты. Приостановление представляет собой фактически временное прекращение права пользования недрами и предполагает запрет на выполнение каких-либо работ, связанных с использованием земельного участка и пользование недрами, а также

¹ Клюкин Б.Д. Договорные формы недропользования, применяемые в странах Западной Европы и Америки // Горное законодательство. Сборник статей. М.: Композитор. 2005. С. 86.

совершение любых операций по договору аренды, в том числе внесение в него изменений, уступку и пр. В случае, если недостающие денежные средства в счет арендной платы и проценты будут уплачены в течение 20 дней, право пользования недрами может быть восстановлено по ходатайству арендатора. При невнесении недостающей суммы право пользования недрами подлежит прекращению¹.

Договор аренды может быть прекращен в случае:

- если в рамках договора не осуществляется пользование недрами;
- если арендатором нарушаются требования законодательства или условия договора (в этом случае арендатору направляется уведомление и дается тридцатидневный срок на устранения выявленного нарушения)².

Особенностью процедуры прекращения договора аренды является то, что решение о прекращении права пользования недрами принимается исключительно судом, а само право пользования недрами уже не может быть восстановлено.

¹ Section 31 (c) of the Mineral Leasing Act of 1920 (41 Stat. 450).

² Section 12 Geothermal Steam Act of 1970 (Amendment of Mineral Leasing Act of 1920).

§2. Система нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в странах СНГ

Для целей настоящего диссертационного исследования, по нашему мнению, большое значение имеет изучение опыта нормативного правового регулирования стран постсоветского пространства на примере Республики Казахстан и Азербайджанской Республики в области приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами. Предметом исследования в рамках настоящей главы является динамика развития правовых норм в исследуемой области за период с момента распада Советского Союза, которая позволит обратить внимание на отдельные особенности становления нормативного регулирования и государственного управления в названных странах СНГ и их сходства/отличия от российского пути развития.

Законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании (так же, как и законодательство Российской Федерации о недрах) является сравнительно новым, однако, несмотря на общие исторические предпосылки, развивалось по иному пути. С момента признания независимости Республики Казахстан и принятия 30 мая 1992 г. Кодекса Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья до настоящего времени казахстанское законодательство было направлено на вовлечение в хозяйственный оборот месторождений полезных ископаемых и формирование в сфере недропользования рыночных отношений и контрактной системы, сохранив в то же время значительную часть административно-правового регулирования.

Современное законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании базируется на Законе Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании»¹ (далее – Закон РК «О недрах и недропользовании») и частично на Законе Республики Казахстан от 9 января 2012 г. № 532-IV «О газе и газоснабжении»², а также подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих отношения, возникающие при проведении

¹Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2010, № 12 (2565), ст. 60.

²Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012, № 2 (2603), ст. 8.

операций по недропользованию. Отношения по использованию и охране земли, вод (кроме подземных вод и лечебных грязей), лесов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством Республики Казахстан.

В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.¹ недра и содержащиеся в них полезные ископаемые находятся в государственной собственности. Государственная собственность на недра является одной из составляющих основ государственного суверенитета Республики Казахстан. Государство в свою очередь обеспечивает доступ к недрам на основаниях, условиях и в пределах, предусмотренных законодательством, а добытое минеральное сырье принадлежит недропользователю на праве собственности.

Для целей дальнейшего изучения нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Республике Казахстан, обозначим основные сходства и принципиальные различия в регулировании по сравнению с российским законодательством о недрах.

Видами пользования недрами в Республике Казахстан согласно статье 28 Закона РК «О недрах и недропользовании» являются: 1) государственное геологическое изучение недр; 2) разведка; 3) добыча; 4) совмещенная разведка и добыча; 5) строительство и (или) эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей. Таким образом, можно сделать вывод, что целевое использование недр в Республике Казахстан не многим отличается от российского.

В то же время установленные Законом РК «О недрах и недропользовании» виды прав недропользования существенно отличают казахстанское национальное регулирование. Так, право пользования недрами может быть постоянным или временным, отчуждаемым или неотчуждаемым, возмездным или безвозмездным. При этом добыча общераспространенных полезных ископаемых для собственных

¹ Конституция Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1995.

нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю, осуществляется на праве постоянного и безвозмездного недропользования, а все остальные виды операций по недропользованию являются временным и возмездным недропользованием.

Участок недр в Республике Казахстан изъят из оборота, однако право недропользования изъятим из оборота не является (отчуждается в порядке и на условиях, определенных Законом РК «О недрах и недропользовании»). Участки недр (так же, как и в Российской Федерации) предоставляются в пользование в виде геологического отвода и горного отвода.

Отличием в подходах к определению субъектного состава отношений, связанных с использованием недрами, является участие в них национальной компании по недропользованию¹, одной из функций которой является представление государственных интересов в контрактах, предусматривающих долевое участие в них национальной компании, а также проведение операций по недропользованию совместно с победителями конкурса.

Главным и определяющим отличием, на наш взгляд, является установленный Законом РК «О недрах и недропользовании» порядок предоставления недр в пользование.

Предоставление права недропользования производится путем заключения контракта – договора между компетентным органом² или уполномоченным органом по изучению и использованию недр или местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы в соответствии с компетенцией, установленной законодательством Республики Казахстан, и физическим и (или) юридическим лицом на проведение разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи полезных ископаемых либо строительство и

¹ Это акционерное общество, созданное по решению Правительства Республики Казахстан или местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, контрольный пакет акций которого принадлежит государству или национальному управляющему холдингу, осуществляющее деятельность в определенных сферах недропользования на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан. – *Прим. автора.*

² Под компетентным органом в Законе РК «О недрах и недропользовании» понимается центральный исполнительный орган, осуществляющий реализацию от имени Республики Казахстан прав, связанных с заключением и исполнением контрактов на разведку, добычу, совмещенную разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространенных полезных ископаемых, определяемый Правительством Республики Казахстан, если иное не установлено законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан. – *Прим. автора.*

(или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, либо на государственное геологическое изучение недр.

Следует отметить, что в Республике Казахстан действует контрактная система недропользования, к особенностям которой следует отнести следующие:

- государство в лице уполномоченных органов выступает в качестве стороны контракта;

- ввиду особенностей регулирования отсутствует равенство сторон;

- отношения по контракту основываются не на волеизъявлении сторон, а на изначально предписанных законодательством порядке и условиях заключения, прекращения и расторжения контрактов.

Контракты заключаются с победителем конкурса на основе его результатов (на разведку, добычу, совмещенную разведку и добычу) или без проведения конкурса на основе прямых переговоров, в частности на:

- проведение операций по добыче с лицом, имеющим исключительное право на получение права недропользования на добычу в связи с коммерческим обнаружением на основании контракта на разведку;

- проведение операций по строительству и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- проведение операций по разведке и (или) добыче с национальной компанией.

В зависимости от видов пользования недрами различаются контракты: на разведку; на добычу; на совмещенную разведку и добычу; на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей; на государственное геологическое изучение недр.

Контракт на разведку заключается на срок до шести лет, на добычу - на срок, определенный проектом на проведение работ по добыче,

Наряду с контрактами предоставление недр в пользование допускается на основании разрешения, выданного уполномоченным органом:

- на добычу подземных вод хозяйственно-питьевого и производственно-технического назначения с лимитами изъятия от 50 до 2000 кубических метров в сутки;

- на разведку или добычу производственно-технических подземных вод в объемах 2000 и более кубических метров в сутки для их закачки в пласт в соответствии с технологической схемой добычи полезного ископаемого;

- на добычу подземных вод для целей водопонижения при эксплуатации горных выработок.

Для строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, связанных с разведкой или добычей и предусмотренных в рабочих программах контрактов на разведку или добычу, предоставление права недропользования не требуется.

Контракты в сфере недропользования обладают существенными признаками, отличающими их от обычных гражданско-правовых договоров. Права пользования недрами возникает по решению государства (уполномоченного им органа), то есть никто не может получить недра в пользование иначе как от государства. Государство, являясь собственником недр, издает нормы, определяющие порядок использования недр, создает правовой режим владения и пользования недрами и т.д., следовательно именно государство определяет, в какой мере юридические и физические лица могут владеть и пользоваться недрами (недропользователи могут реализовывать свои правомочия лишь в порядке, на основаниях и в пределах, установленных государством).

Переходя к рассмотрению непосредственно самого нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Республике Казахстан, важно обратить внимание, что Законом РК «О недрах и недропользовании» установлены как основания для прекращения права пользования недрами (статья 40), так и специальные основания для прекращения действия контракта (статья 72), а также основания для признания контракта недействительным (статья 74).

Итак, основаниями для прекращения права пользования недрами являются:

- 1) прекращение действия контракта;
- 2) истечение срока действия или отзыв разрешения на проведение операций, связанных с использованием недрами, указанных выше;
- 3) принятие Правительством Республики Казахстан решения о запрете пользования участком недр:
 - отдельными участками недр в целях обеспечения национальной безопасности, безопасности населения и охраны окружающей среды;
 - на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта в случаях, если пользование недрами на указанных территориях может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде;
- 4) ликвидации юридического лица, обладающего правом недропользования.

Кроме того, различают также прекращение права пользования в принудительном порядке в случаях обращения взыскания на право недропользования (его части) и (или) объекты, связанные с правом недропользования, в том числе при залоге. В таких случаях, соответствующая реализация (продажа) права недропользования (его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования, производится путем проведения публичных торгов, к участию в которых допускаются лица, получившие разрешение компетентного органа на участие в торгах по реализации (продаже) права недропользования (его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования. Удовлетворение требования залогодержателя из стоимости заложенного права недропользования (его части), объектов, связанных с правом недропользования, производится в судебном порядке.

Аналогичные требования установлены и для случаев реализации имущественной массы при осуществлении процедур банкротства.

Важно отметить, что прекращение права недропользования является безусловным основанием прекращения права землепользования на земельный участок, предоставленный для целей недропользования.

Как отмечено ранее, право пользования недрами прекращается в связи с прекращением контракта, который в свою очередь прекращается по истечении срока его действия (если сторонами не достигнуто соглашение о продлении срока действия контракта) или может быть прекращен досрочно по соглашению сторон, а также по требованию одной из сторон (в случаях, предусмотренных Законом РК «О недрах и недропользовании»).

Что касается досрочного прекращения контракта по требованию сторон, то он может быть прекращен по инициативе компетентного органа в случае:

1) неустранения недропользователем в указанный в уведомлении компетентного органа срок более двух нарушений обязательств, установленных контрактом на недропользование либо проектными документами (нарушение условий контракта, полностью устраненное недропользователем в срок, установленный в уведомлении компетентного органа, не является основанием для досрочного прекращения действия контракта в одностороннем порядке);

2) передачи недропользователем права недропользования и (или) объектов, связанных с правом недропользования, без разрешения компетентного органа, за исключением случаев, когда такое разрешение не требуется;

3) если действия недропользователя при проведении операций по недропользованию в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение, приводят к изменению экономических интересов Республики Казахстан, создающему угрозу национальной безопасности. Данное основание применимо, если сторонам по обоюдному согласию в установленном порядке не удалось внести изменения или дополнения в контракт, или если такое решение было принято Правительством Республики Казахстан (в последнем случае недропользователь должен быть предупрежден о таком решении не позднее, чем за два месяца).

При наступлении вышеперечисленных случаев принятие решения о досрочном прекращении контракта является *правом* уполномоченного органа государственной власти.

Уменьшение фактических расходов недропользователя по причинам, от него не зависящим, и при условии, что физический объем обязательств недропользователя, предусмотренный контрактом, рабочей программой и проектными документами, исполнен в полном объеме, не является нарушением условий контракта и основанием для досрочного прекращения действия контракта в одностороннем порядке.

Впоследствии право пользования недрами может быть восстановлено по решению компетентного органа во внесудебном порядке в случае:

1) установления факта принятия решения о прекращении действия контракта на основании недостоверных данных, которые значительно повлияли на принятие решения о прекращении действия контракта, в том числе если на дату принятия решения о прекращении действия контракта у недропользователя по уважительным причинам отсутствовали документы, подтверждающие выполнение контрактных обязательств;

2) установления и подтверждения не зависящих от воли недропользователя причин, вследствие которых произошло неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по контракту, в том числе действие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (стихийные явления, военные действия и тому подобное), оказавших непосредственное влияние на неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по контракту.

Данное решение может быть принято компетентным органом в течение шести месяцев с даты принятия решения о прекращении действия контракта на основании обращения лица, контракт с которым был прекращен, либо в случае самостоятельного выявления компетентным органом оснований для возобновления контракта.

В отношении досрочного прекращения контракта в одностороннем порядке по инициативе недропользователя Закон РК «О недрах и недропользовании» не содержит специального перечня оснований и отсылает к условиям самого контракта.

В то же время Закон РК «О недрах и недропользовании» достаточно подробно регулирует последствия досрочного прекращения контракта.

В частности, установлено, что прекращение действия контракта не освобождает недропользователя от исполнения обязательств по возврату государству контрактной территории и ликвидации последствий операций по недропользованию в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан.

При прекращении операций по недропользованию все производственные объекты недропользователя и земельные участки должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни, здоровья населения и охрану окружающей среды, а последствия деятельности недропользователей должны быть ликвидированы в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. При прекращении разведки или добычи, а также строительства (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, недропользователь обязан безвозмездно передать уполномоченному органу по изучению и использованию недр все документы и иные материальные носители геологической информации.

При досрочном прекращении компетентным органом действия контракта национальная компания принимает в доверительное управление контрактную территорию. Сооружения и оборудование, обеспечивающие непрерывность технологического процесса и промышленную безопасность, подлежат передаче бывшим недропользователем во временное владение и пользование национальной компании на срок до передачи имущества новому недропользователю.

Компетентный орган обязан выставить предусмотренный контрактом участок недр на конкурс или провести прямые переговоры. При этом контракт с новым пользователем недр должен содержать обязательства по возмещению ранее произведенных бывшим недропользователем и доверительным управляющим затрат, включая стоимость переданного имущества, а также обязательство по выплате вознаграждения доверительному управляющему.

Законом РК «О недрах и недропользовании» также предусмотрены основания для признания контракта недействительным, к которым относятся:

- 1) признание конкурса на предоставление права недропользования недействительным;
- 2) отсутствие в контракте обязательных условий, установленных законодательством;
- 3) установление предоставления заведомо недостоверной информации, оказавшей влияние на его решение заключить контракт с данным лицом;
- 4) иные основания, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Подводя итог рассмотрению системы нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Республике Казахстан, приходим к выводу, что регулирование общественных отношений, связанных с использованием недрами в Республике Казахстан, хотя и имеет ряд схожих черт с аналогичными отношениями в Российской Федерации, в значительной мере отличается от российского законодательства о недрах. Однако, несмотря на то, что право пользования недрами в Республике Казахстан осуществляется на основании контрактов, нельзя утверждать, что оно основано на гражданско-правовом механизме регулирования, и, несомненно, отношениям по владению и пользованию недрами как объектами государственной собственности присущи отдельные элементы, носящие административно-правовой характер. Приведенная точка зрения разделяется отдельными исследователями в научной литературе¹.

Сделанный вывод подтверждается также и рассмотренным регулированием отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Республике Казахстан, в котором превалирует публично-правовой метод. Об этом, в том числе, свидетельствует то обстоятельство, что законодательно подробно определены случаи одностороннего досрочного прекращения по инициативе компетентного органа, в то время как недропользователь вправе досрочно прекратить контракт лишь по основаниям, в

¹ Мухитдинов Н.Б. Избранные труды в 9 томах. Т.3.: Горное право Республики Казахстан. Учебное пособие. – Изд. 2-ое, доп. Алматы. 2011. С. 226.

нем указанным. При этом при заключении контракта соответствующие условия (включая основания для досрочного прекращения) «диктуются» самим государством посредством установления требований к содержанию такого контракта.

По результатам анализа системы нормативного регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в Республике Казахстан, следует констатировать, что основания и порядок досрочного прекращения права пользования недрами имеют общие черты с российским законодательством и также направлены на обеспечение безопасности и экономических интересов государства, защиты прав, свобод и здоровья граждан, а также рационального использования и охраны недр. В то же время выявленные отличия в основаниях и процедуре прекращения права пользования недрами в Республике Казахстан являются следствием различий в самой системе нормативного правового регулирования отношений, связанных с использованием недрами, и особенностей предоставления права пользования недрами преимущественно на основании контрактов.

Полагаем, что отдельные положения Закона РК «О недрах и недропользовании» могут быть применимы и в российском законодательстве. По нашему мнению, к таковым следует, прежде всего, отнести основания для возобновления (восстановления) права пользования недрами, к примеру, в случае установления факта принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами на основании недостоверных данных, которые значительно повлияли на принятие такого решения.

Важно обратить внимание, что институт восстановления права пользования недрами используется также и в США (о чем упоминалось ранее).

В настоящее время в Российской Федерации решение о досрочном прекращении права пользования недрами может быть обжаловано только в судебном порядке. Действующее регулирование не предоставляет возможность уполномоченному органу государственной власти, принявшему решение о досрочном прекращении права пользования недрами, впоследствии принять

решение о его возобновлении на основании обращения пользователя недр или в результате самостоятельного выявления компетентным органом оснований для возобновления права пользования недрами¹. Представляется, что указанная возможность позволит минимизировать случаи принятия «ошибочных» решений (решений, основанных на недостоверных данных), исключить необходимость длительных судебных разбирательств и сократить административные барьеры в сфере недропользования. Вместе с тем решение о возобновлении права пользования недрами должно приниматься исходя из интересов государства и с соблюдением требований в области рационального использования и охраны недр, а также не должно приводить к возникновению угрозы безопасности и здоровья граждан.

Анализ системы нормативного правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием недрами, в Азербайджанской Республике и тенденций развития азербайджанского горного законодательства позволяет сделать вывод, что отношения в рассматриваемой сфере развивались по иному (отличному от российского) пути при схожем нормативном правовом регулировании.

Согласно статье 14 Конституции Азербайджанской Республики, принятой 12 ноября 1995 г.², природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике без ущерба для прав и интересов каких-либо физических и юридических лиц. Аналогичная норма закреплена и в статье 4 Закона Азербайджанской Республики от 13 февраля 1998 г. № 439-IQ «О недрах» (далее – Закон АР «О недрах»)³. Таким образом, так же, как в Российской Федерации, недра в пределах территории Азербайджанской Республики являются собственностью государства.

¹ На основании статьи 21 Закона «О недрах» в случае, если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права пользования недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме. Таким образом, право пользования недрами может быть восстановлено только при его приостановлении и ограничении, но не после досрочного прекращения. – *Прим. автора.*

² Собрание законодательства Азербайджанской Республики, 1997, № 1.

³ Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Законодательной Базы Данных компании «LegalActs» LLC в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://legalacts.az/Ru/document/1665/56484> (дата обращения: 01.09.2015).

В соответствии со статьей 8 Закона АР «О недрах» пользователями недр в Азербайджанской Республике могут быть юридические и физические лица Азербайджанской Республики, а также зарубежных стран.

На основании Закона АР «О недрах» (статья 13) предоставление недр в пользование осуществляется на основании конкурсов, аукционов или прямых переговоров и оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Видами пользования недрами в Азербайджанской Республике являются:

- геологическое и геоэкологическое изучение;
- добыча полезных ископаемых;
- использование отходов производства, связанных с горными работами;
- строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное значение (научных и учебных полигонов, геологических заповедников, заказников, памятников природы, пещер и других подземных полостей);
- сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов, проведение археологических раскопок.

Участки недр предоставляются в виде горного отвода (для целей добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов) или геологического отвода (для целей геологического изучения).

В связи с этим следует констатировать, что законодательство о недрах Азербайджанской Республики имеет большое количество схожих черт с российским законодательством о недрах, которые выражаются, в том числе, в нормативно предусмотренных особенностях предоставления недр в пользование в рамках лицензионного режима с превалированием публично-правовых норм.

Данный вывод относится и к регулированию отношений, связанных с досрочным прекращением, ограничением права пользования недрами.

Основания для прекращения, а также для досрочного прекращения и ограничения права пользования недрами закреплены в статье 18 Закона АР «О недрах». К числу оснований для прекращения права пользования недрами относятся следующие случаи:

- 1) истечение срока действия лицензии;
- 2) отказ владельца лицензии от права пользования недрами;
- 3) возникновение определенного условия, с наступлением которого прекращается право пользования недрами.

Основаниями для досрочного прекращения или ограничения права пользования недрами являются:

- 1) возникновение непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, проживающих и работающих на участках проведения работ, связанных с использованием недрами;
- 2) нарушение пользователем недр условий лицензии;
- 3) систематическое нарушение пользователем недр правил пользования недрами;
- 4) возникновение форс-мажорной ситуации (стихийные бедствия, военные действия и другие);
- 5) если пользователь недр в течение установленного срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;
- 6) ликвидация субъекта, которому было предоставлено право пользования недрами;
- 7) инициатива владельца лицензии.

Анализ оснований для прекращения, а также для досрочного прекращения и ограничения права пользования недрами, установленных Законом АР «О недрах», позволяет сделать вывод о явном сходстве с российским регулированием в рассматриваемой сфере. Обращает на себя внимание лишь то обстоятельство, что статья 18 Закона АР «О недрах» устанавливает, что право пользования недрами

может быть досрочно прекращено или ограничено в случае нарушения пользователем недр любых условий лицензии на пользование недрами. Как ранее отмечено во второй главе диссертации, пунктом 2 части второй статьи 20 российского Закона «О недрах» предусмотрена возможность досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами в случае нарушения пользователем недр только существенных условий лицензии (перечень которых должен быть закреплен в самой лицензии на пользование недрами¹).

Кроме того, статья 18 Закона АР «О недрах» не содержит такого основания досрочного прекращения и ограничения права пользования недрами, как непредставление пользователем недр отчетности, предусмотренного законодательством Российской Федерации о недрах.

Нормы Закона АР «О недрах», регулирующие порядок прекращения и ограничения права пользования недрами (статья 19), также имеют большое количество схожих черт с положениями, установленными российским Законом «О недрах», в том числе в части: срока, не позднее которого должен быть заявлен отказ от права пользования недрами (за 6 месяцев); срока с момента уведомления пользователя недр о допущенных нарушениях, по истечении которого может быть принято решение о досрочном прекращении или ограничении права пользования недрами в случае неустранения нарушений (по прошествии 3 месяцев); распределения бремени несения расходов на консервацию и ликвидацию предприятия; возобновления права пользования недрами и пр.

В то же время отмечается установленная статьей 19 Закона АР «О недрах» обязанность владельца лицензии в случае отказа от права пользования недрами ранее срока, указанного в лицензии, возместить ущерб, причиненный соответствующему органу власти, выдавшему лицензию. Российское горное законодательство не содержит аналогичных положений и в указанном случае возлагает на пользователя недр обязанность выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до

¹ В силу пункта 23 Административного регламента № 315. – *Прим. автора.*

установленного срока прекращения права пользования недрами. Только в случае невыполнения данной обязанности и только в судебном порядке с пользователя недр может быть взыскана сумма ущерба от ее невыполнения.

Наряду с изложенным в силу статьи 11 Закона АР «О недрах» пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения безопасности страны и охраны окружающей среды¹.

Несмотря на значительное количество норм, устанавливающих регулирование, схожее с положениями российского горного законодательства, закрепляющих разрешительную систему пользования недрами с превалированием публично-правовых норм, освоение месторождений в Азербайджанской Республике развивалось по иному пути – на основании соглашений о долевом разделении прибыли (о разделе продукции). За период с 1994 года в Азербайджанской Республике заключено свыше 35 соглашений о долевом разделении прибыли² при том, что до настоящего момента не принят отдельный законодательный акт, регулирующий порядок заключения соглашений о долевом разделении прибыли³. Особенностью азербайджанских соглашений о долевом разделении прибыли является их статус, а именно то, что они сами по себе являются законодательными актами, ратифицированными Парламентом Азербайджанской Республики в качестве закона.

Таким образом, порядок предоставления права, изменения условий и прекращения пользования недрами на основании соглашений о долевом разделении прибыли в Азербайджанской Республике не упорядочен (ввиду отсутствия отдельного закона) и устанавливается в каждом конкретном соглашении о долевом разделении прибыли с учетом специфики реализации того или иного проекта освоения месторождения полезных ископаемых.

¹ Такое же положение содержится в статье 8 российского Закона «О недрах».

² Атамов Н. Нефтегазовые соглашения о долевом разделе продукции в Азербайджане, налоговые аспекты // Энергетическое право. 2010. № 2. С. 23.

³ Мамедов В.А. Соглашение о разделе продукции в Азербайджанской Республике: налоговые аспекты // Аудит и финансовый анализ. 2009. № 6. С. 2.

По результатам исследований, проведенных в настоящей главе, диссертантом могут быть сформулированы следующие принципиальные выводы, имеющие практическое и научное значение.

Рассмотренное нормативное правовое регулирование отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами в зарубежных странах, и их сравнение с законодательством Российской Федерации о недрах позволяют говорить о том, что Закон «О недрах» в целом соответствует мировой практике, регулирующей приостановление, ограничение досрочное прекращение права пользования недрами. При этом данный вывод сделан по результатам проведенного анализа законодательства государств с разным административно-территориальным устройством, относящихся к разным системам права (как романо-германской, так и англосаксонской), в которых сформированы различные подходы к регулированию предоставления недр в пользование (на основании лицензий, концессий, контрактов, договоров аренды). Как отмечает О.М. Теплов, для государств, имеющих развитое горное законодательство, характерно наличие административно-правового регулирования отношений недропользования одновременно с гражданско-правовым регулированием¹.

По итогам проведенного сравнительного анализа отмечен ряд законодательных положений, применяемых в иностранных государствах, которые могут быть использованы при формировании направлений для совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах в области регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами. В частности:

1. Перечень оснований для досрочного прекращения права пользования недрами следует дополнить новым основанием (используемым в немецком горном законодательстве) – случаем, если недропользователь перестал удовлетворять требованиям законодательства о недрах (в том числе требованиям о наличии квалифицированных специалистов, необходимых финансовых и

¹ Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Теплов О.М. - М., 1995. С. 41.

технических средств для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с пользованием недрами). Введение данного основания возможно при условии закрепления механизма выявления несоответствия пользователя недр установленным требованиям и срока для устранения этого несоответствия.

2. По нашему мнению, в законодательстве Российской Федерации о недрах необходимо закрепить институт возобновления права пользования недрами после его досрочного прекращения, например, в случае установления факта принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами на основании недостоверных данных, которые значительно повлияли на принятие указанного решения (такая практика используется в Республике Казахстан). Является возможным предоставить уполномоченному органу государственной власти, принявшему решение о досрочном прекращении права пользования недрами, право впоследствии принять решение о его возобновлении на основании обращения пользователя недр или в результате самостоятельного выявления компетентным органом оснований для возобновления права пользования недрами.

3. На основе опыта норвежского регулирования в области недропользования представляется целесообразным рассмотреть вопрос о возможности принудительного изъятия горного имущества у прежнего пользователя недр (с возмещением стоимости изымаемого имущества). Проблематика неопределенности дальнейшей судьбы горного имущества при прекращении права пользования недрами более подробно рассмотрена в главе 2 диссертации.

4. В качестве отдельного направления для совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах в области регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, может быть рассмотрено применение (взамен досрочного прекращения права пользования недрами) штрафных санкций (в виде процентов) за нарушение некоторых обязанностей пользователя недр, к примеру, по уплате платежей, связанных с пользованием недрами. Использование штрафных санкций распространено в канадском горном законодательстве.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование современного регулирования общественных отношений в сфере приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами, анализ системы нормативного правового регулирования и государственного управления в рассматриваемой сфере, изучение предпосылок формирования, становления, тенденций развития, направлений совершенствования нормативного правового регулирования, а также зарубежный опыт в рассматриваемой сфере общественных отношений позволили диссертанту сформулировать собственные выводы о правовой природе права пользования недрами, основах, принципах и порядке приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами.

По итогам анализа исторических аспектов правовых институтов приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами следует резюмировать, что с развитием освоения месторождений полезных ископаемых государством ставились задачи охраны недр в целях обеспечения научно-обоснованного, рационального и комплексного использования добываемых из недр ресурсов. На решение указанных задач и направлено приостановление, ограничение и досрочное прекращение пользования недрами. Устойчивое развитие российского государства на разных исторических этапах во многом зависит от развития нормативного правового регулирования и государственного управления в сфере пользования недрами при условии компромисса интересов государства и недропользователей.

Само по себе прекращение права пользования недрами с правовой точки зрения представляет собой прекращение исключительного права недропользователя на осуществление в границах конкретного участка недр деятельности, соответствующей видам пользования недрами, предусмотренным лицензией на пользование недрами (то есть связанной с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых, а также осуществлением иных видов деятельности, связанных с использованием недрами).

Прекращение права пользования недрами фактически является прекращением горной правоспособности недропользователя, определяемой диссертантом как совокупность субъективных прав и обязанностей (в том числе по рациональному использованию и охране недр), возникающих у пользователя недр в момент регистрации лицензии на право пользования индивидуально определенным участком недр и прекращающихся в момент внесения в государственный реестр лицензий на пользование недрами записи о прекращении права пользования таким участком недр.

В диссертации автор приходит к выводу о том, что целью системы нормативного правового регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами является обеспечение воздействия государства на указанные отношения с учетом сохранения паритета мер, направленных на обеспечение обороны и безопасности страны, и интересов субъектов хозяйственной деятельности, инвестиционной привлекательности добывающего сектора экономики.

В результате изучения системы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, данная система определена в работе как специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий по распоряжению государственным фондом недр, а именно по приостановлению, ограничению и досрочному прекращению права пользования недрами. При этом федеративное устройство российского государства предопределило становление двухуровневой системы нормативного правового регулирования и государственного управления рассматриваемыми отношениями.

Государственное управление отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, представляет собой специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий по распоряжению государственным фондом недр

(по приостановлению, ограничению и досрочному прекращению права пользования недрами).

По результатам анализа действующего нормативного правового регулирования диссертантом сформулированы основные задачи и принципы государственного управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами.

Так, основными принципами являются принципы законности, эффективности исполнения требований законодательства, соблюдения прав пользователей недр, независимости и объективности органов государственного управления, обеспечения рационального использования и охраны недр, целесообразности приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами и защиты экономических интересов Российской Федерации, презумпции опасности деятельности, связанной с использованием недр, отсутствия необходимости установления наличия вины (а только предусмотренного законом основания).

Задачи государственного управления отношениями в рассматриваемой сфере немногим отличаются от задач государственного управления недропользованием. К таким задачам следует отнести соблюдение требований законодательства Российской Федерации, охрану окружающей среды, обеспечение безопасности жизни или здоровья людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, рационального использования и охраны недр; безопасного ведения работ, связанных с использованием недр и прочее.

Субъектами управления отношениями, связанными с приостановлением, ограничением и досрочным прекращением права пользования недрами, являются Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральный орган управления государственным фондом недр и, в том числе, органы государственного горного надзора. Указанные субъекты управления осуществляют как правотворческую, так и правоприменительную и контрольно-надзорную виды деятельности.

Наряду с системой государственного управления в рамках диссертационного исследования проанализирована и систематизирована правоприменительная практика применения законодательства о недрах в области регулирования отношений, связанных с приостановлением, ограничением, досрочным прекращением права пользования недрами, с целью формирования подходов, которыми следует руководствоваться при применении и толковании отдельных норм права. Кроме того, рассмотрен и сопоставлен с отечественным законодательством зарубежный опыт законотворчества и правоприменения в сфере приостановления, ограничения и досрочного прекращения права пользования недрами, выделены отдельные нормы иностранного права, которые могут быть имплементированы в законодательство Российской Федерации о недрах.

Проведенный анализ российской правоприменительной практики и зарубежного горного законодательства позволил сделать вывод о том, что законодательство Российской Федерации о недрах в части оснований и порядка приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами является в достаточной степени подробно урегулированным и в целом соответствуют мировой практике.

В то же время на основании результатов указанного исследования диссертантом сформированы направления для совершенствования российского законодательства о недрах, которые условно можно разделить на две группы: во-первых, направленные на дополнение перечня оснований приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования недрами, во-вторых, связанные с последствиями приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования.

Перечень оснований для досрочного прекращения права пользования недрами следует дополнить таким основанием, как случай, если недропользователь перестал удовлетворять требованиям законодательства о недрах (в том числе требованиям о наличии квалифицированных специалистов,

необходимых финансовых и технических средств для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с использованием недр).

В качестве возможного направления совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах концептуального характера следует рассматривать дальнейшее разграничение оснований для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами (путем установления отдельных перечней оснований для данных процедур).

Применительно к последствиям приостановления, ограничения, досрочного прекращения права пользования, по мнению диссертанта, необходимо закрепить обязанность пользователей недр создавать ликвидационные фонды для обеспечения обязательств пользователей недр по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, а также рекультивации использованных земель.

С учетом изложенного диссертантом отмечается, что внесение кардинальных изменений в законодательство о недрах (особенно в части, регулирующей приостановление, ограничение, досрочное прекращение права пользования недрами) не требуется. В части оснований досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах может происходить посредством внесения предложенных выше изменений в Закон «О недрах».

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета, 1993, № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 23 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 51, ст. 5712.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410; № 5, ст. 411.
5. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 16, ст. 834.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 2 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 35, ст. 3648.
7. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (ред. от 19 июля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 18.
8. Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (ред. от 2 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1463.
9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5005.
10. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3431.
11. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607.
12. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.
13. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6249.

14. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571.

15. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 50, ст. 7358.

16. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации, 1992, № 33, ст. 1917.

17. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 22 июня 2010 г.) // Российская газета, 2004, 12 марта, № 50.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.1996 № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» (ред. от 5 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 12, ст. 1110.

19. Постановление Правительства от 8 июля 1999 г. № 741 «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» (ред. от 6 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 29, ст. 3747.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (ред. от 27 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 26, ст. 2669.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (ред. от 16 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 32, ст. 3347.

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (ред. от 17 января 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 32, ст. 3348.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (ред. от 13 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 22, ст. 2581.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (ред. от 5 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 20, ст. 1885.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2008 г. № 697 «Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 39, ст. 4437.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 206 «Об утверждении Положения о возмещении расходов на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых и суммы уплаченного в соответствии с условиями совмещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр лицам, которым в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» отказано в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, и о выплате им вознаграждения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 11, ст. 1306.

27. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» (ред. от 19 февраля 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010, № 10.

28. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 196 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2013, № 4.

29. Постановление Федерального и промышленного надзора России от 22 мая 2002 г. № 22 «Об утверждении нормативного правового акта» // Российская газета, 2002, № 174.

30. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 марта 2013 г. № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» (ред. от 12 января 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2013, № 24

31. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 15 февраля 2006 г. № 131 «Об утверждении Положения о Комиссии по рассмотрению вопросов о досрочном прекращении права пользования участками недр» // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Эксперт-приложение.

32. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 17 мая 2006 г. № 394 «Об утверждении Временных методических рекомендаций о порядке прекращения права пользования недрами в связи с истечением срока действия лицензии» // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Эксперт-приложение.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

33. 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, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения» (ред. от 3 января 2015 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, 2006, № 6, ст. 638.

Материалы судебной практики и разъяснения федеральных органов исполнительной власти

34. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-п // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 3, ст. 429.

35. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № АКПИ12-1108 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2013 № 5.

36. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 3133/08 по делу № А40-11226/07-120-61 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2008, № 9.

37. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 марта 2008 № 3132/08 по делу № А40-11227/07-121-103 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

38. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № ВАС-5270/10 по делу № А58-161/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

39. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № ВАС-3999/11 по делу № А72-2926/2010 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

40. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 февраля 2009 г. № КА-А40/12907-08 по делу № А40-15978/08-120-124 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

41. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 ноября 2010 г. № КА-А40/13777-10 по делу № А40-4263/10-149-67 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

42. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 марта 2008 по делу № А26-3899/2007 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

43. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 августа 2010 г. по делу № А26-10355/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

44. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 декабря 1999 г. по делу № Ф04/2496-538/А70-99 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Судебная практика.

45. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 апреля 2009 г. № А33-1838/08-Ф02-1741/09 по делу № А33-1838/08 //

Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

46. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27 августа 2009 г. по делу № А58-8143/08 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

47. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 марта 2010 г. по делу № А33-15142/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

48. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 марта 2010 г. по делу № А58-161/09 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

49. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 марта 2010 г. по делу № А33-15142/2009 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

50. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 22 апреля 2010 г. № Ф09-2676/10-С1 по делу № А76-16974/2009-57-366 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

51. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 18 января 2010 г. № Ф09-10895/09-С1 по делу № А60-21542/2009-С9 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

52. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 3 июня 2011 г. № Ф09-2613/11-С2 по делу № А47-7372/2010 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Судебная практика.

53. Обзор практики рассмотрения споров, связанных с исполнением судебных актов арбитражных судов (п. 6), одобренный Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 24 декабря 2010 г. // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа, 2011, № 2.

54. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 1 сентября 2009 г. по делам № А68-984/09 и № А68-8906/08-665/15 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

55. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28 октября 2009 г. по делу № А54-1311/2009-С4 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

56. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 июля 2007 г. № Ф03-А04/07-1/2683 по делу № А04-7658/06-14/807. // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

57. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 июля 2010 г. по делу № А32-54675/2009 // Документ опубликован не был.

Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

58. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 10.07.2006 № 03-03-04/1/568 // Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: Судебная практика.

Нормативные акты дореволюционной России и СССР

59. Приказ Петра I «Об учреждении Приказа рудокопных дел» августа 24 дня 1700 г. // РГАДА. Ф.396. Оп.2. Кн. 23. Л. 5-7. Подлинник.

60. Указ о сыске золотых, серебряных, медных и других руд в Московском государстве от ноября 2 дня 1700 г. // РГАДА. Ф.396. Оп.2. Кн. 29. Л. 2-3. Подлинник.

61. Берг-Привилегия «Об учреждении Берг-Коллегии и о свободе рудосыскного предпринимательства» от 10 декабря 1719 г. // РГАДА. Ф.411. Оп.1. Кн. 14. Л. 16-20. Подлинник.

62. Устав горный в 2-х томах. Т. VII Свода законов Российской империи. – Петроград. 1914.

63. Декрет Второго Всероссийского съезда Советов «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства, 1917, № 1.

64. Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли» // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства, 1918, № 27.

65. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г. // Собрание узаконений РСФСР, 1920, № 36, ст. 171.

66. Декрет Совета Народных Комиссаров «О горном надзоре» от 30 января 1922 г. // Известия ВЦИКа, 1922, № 39 (1478).

67. Положение о порядке производства горно-технических работ в горных округах СССР от 9 июня 1922 г. // Горный надзор. М., 1922.

68. Горное положение СССР, утвержденное постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. // Собрание законодательства СССР, 1927, № 68, ст. 688.

69. Закон Основы СССР «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» от 9 июля 1975 г. // Свод законов СССР, 1990, т. 4, с. 139.

70. Кодекс РСФСР о недрах, утвержденный Законом РСФСР от 9 июля 1976 г. // Свод законов РСФСР, 1988, т. 4, с. 131.

Нормативные правовые акты зарубежных государств

71. Федеральный горный закон ФРГ от 13 августа 1980 г. // Bundesgesetzblatt. I S. 2833.

72. Закон ФРГ от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах» // Bundesgesetzblatt. I S. 102.

73. Закон Норвегии от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности» (Act relating to petroleum activities) // Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Норвежского Нефтяного Директората в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act> (дата обращения: 01.09.2015).

74. Закон 1985 года о нефтегазовой деятельности в Канаде (Canada Oil and Gas Operations Act) // Текст используется по данным, опубликованным на официальном

сайте Департамента юстиции Канады в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8.5/FullText.html> (дата обращения: 01.09.2015).

75. Закон 1985 года о нефтегазовой деятельности в Канаде (Canada Oil and Gas Operations Act) // Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Департамента юстиции Канады в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-7/FullText.html> (дата обращения: 01.09.2015).

76. Mineral Leasing Act of February 25, 1920 by United States // U.S. G.P.O.1988.

77. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Конституция Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1995.

78. Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2010, № 12 (2565), ст. 60.

79. Закон Республики Казахстан от 9 января 2012 г. № 532-IV «О газе и газоснабжении» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012, № 2 (2603), ст. 8.

80. Конституция Азербайджанской Республики, принятой 12 ноября 1995 г. // Собрание законодательства Азербайджанской Республики, 1997, № 1.

81. Закон Азербайджанской Республики от 13 февраля 1998 г. № 439-IQ «О недрах» // Текст используется по данным, опубликованным на официальном сайте Законодательной Базы Данных компании «LegalActs» LLC в сети «Интернет». Адрес электронной страницы: <http://legalacts.az/Ru/document/1665/56484> (дата обращения: 01.09.2015).

Литература

82. Алексеев. С.С. Государство и право. М. 1993.

83. Атамов Н. Нефтегазовые соглашения о долевом разделе продукции в Азербайджане, налоговые аспекты // Энергетическое право. 2010. № 2.

84. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974.

85. Боголюбов С.А. Закон Российской Федерации «О недрах»: стабильность и/или динамичность. // Нефть, Газ и Право, 2011. № 1.

86. Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан. // Журнал российского права, 2005, № 7.

87. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI - начала XX веков. М.: Легат, 1997.

88. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М. 1963.

89. Василевская Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8.

90. Василевская Д. В. О развитии российского законодательства о недрах. // Нефть, газ и право. 2008. № 1.

91. Василевская Д.В. Об административно-правовой природе отношений в сфере недропользования // Закон и право, 2009, № 6.

92. Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. – М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007.

93. Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010.

94. Василевская Д.В., Лаевская Н.В. Основные направления совершенствования российского законодательства о недрах. // Нефть, газ и право. 2007. № 1.

95. Василевская Д.В., Лаевская Н.В., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013.
96. Василевская Д.В., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России. Практические проблемы и их решения. Комментарии и документы. – М.: ООО «Недра-Бизнесцентр», 2008.
97. Вещные права в Республике Казахстан. Под ред. проф. Сулейменова М.К. Алматы. 1999.
98. Виноградова О. Отраслевой опыт Канады: разграничение полномочий (продолжение) // Нефтегазовая Вертикаль. 2010. № 8.
99. Геологическая служба России. Монография-справочник / Под ред. В.П. Орлова. М.: Роскомнедра, 1995.
100. Голевинский В. О происхождении и делении обязательств. СПб. 1872.
101. 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.
102. Гражданское право. Учебник. Часть I /Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. М.: Проспект, 1988.
103. Григорьев В.К. Вопросы теории земельного права. М. 1962.
104. Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2007, № 8.
105. Дьячкова Е. А., Мареева С. Ю. Краткий обзор опыта США по юнитизации участков недр при освоении ресурсов углеводородов // Нефть, Газ и Право. 2001. № 2 (38).
106. Законодательство эпохи Петра Великого. СПб. 1912.
107. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. – М.: Статут, 2009.
108. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., Юридическая литература, 1961.
109. История горного надзора в документах XIX-XX веков. Под ред. В.В. Грицкова. М: АНО «Маркгеоаудит и консалтинг». 2004.
110. Калинин И.Б. Эволюция правового регулирования использования природных ресурсов в России // Российская юстиция, 2012. № 3.
111. Клюкин Б.Д. Договорные формы недропользования, применяемые в странах Западной Европы и Америки // Горное законодательство. Сборник статей. М.: Композитор. 2005.
112. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат. 2000.
113. Клюкин Б.Д. О развитии договорной основы права пользования недрами // Нефть, газ и право. 2003. № 6.
114. Кодан С.В. «Состав законов ясный, правильный и единообразный...» // ЧиновникЪ. 2001 г. № 4.
115. Кокин В.Н. Право собственности на недра: мировой опыт и российский путь // Нефть, газ, право. 2004. № 5.
116. Комментарий Закона Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл. С. А. Боголюбов). М., 2001.
117. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001.

118. Ларочкина И.А. Полномочия субъектов РФ в сфере недропользования и охраны окружающей среды // Энергетическое право. 2006. № 2.
119. Лахно П.Г., Мазков Е.Ю., Шмелева Д.Н. Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа // Энергетика и право. Выпуск 2. – Под ред. П.Г. Лахно. – М.: Новая Правовая культура, 2009.
120. Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., Госюриздат, 1960.
121. Мамедов В.А. Соглашение о разделе продукции в Азербайджанской Республике: налоговые аспекты // Аудит и финансовый анализ. 2009. № 6.
122. Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. М., 1997.
123. Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / отв. Ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма. 2007.
124. Мухитдинов Н.Б. Избранные труды в 9 томах. Т.3.: Горное право Республики Казахстан. Учебное пособие. – Изд. 2-ое, доп. Алматы. 2011.
125. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата. 1983.
126. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата. 1972.
127. Налетов К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии: Декабрь // Закон: Декабрь. - М., 2007, № 12.
128. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» (рук. авт. колл О. М. Теплов). М.: изд-во «Олита», 2004.
129. Недропользование: теоретико-правовой анализ / Кокин В.Н. - М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2005.
130. Певзнер М.Е. Горное право: Учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Горная книга», Издательство Московского государственного горного университета, 2009. –
131. Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.: Изд-во «Квадратум», 2000.
132. Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие – 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008.
133. Перчик А.И. Основные направления совершенствования горного законодательства России. Сборник «Государство и право на рубеже веков», М.: 2001.
134. Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С.111.
135. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В 3-х т. / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. Т. 1.
136. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008.
137. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., и др. Отв. ред.: Краснов Н.И. - М.: Наука, 1969.
138. Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б.; Отв. ред.: Байсалов С. - Алма-Ата: Наука, 1972.
139. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.
140. Райхер В.К. Абсолютные и относительные права // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института, выпуск XXV, 1928.

141. Редько Т.И. Мировой правопорядок в области недропользования: Учебное пособие. М.: Восток-Запад. 2010.
142. Салиева Р.Н., Анненкова Ю.Н., Салиева Р.Н., Шмелева Д.Н. Горное право. Учебное пособие. Часть 2 – Казань: Издательство «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2006.
143. Сергеев А.П. Терещенко Т.А. Гражданско-правовые последствия аннулирования лицензии на недропользование // Журнал «Закон». 2011. № 11.
144. Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. М., 2002.
145. Сосна С.А. О правовой природе горных концессий. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2004.
146. Столчнев В. Г., Малютин Ю. С. История недропользования в России от эпохи Петра Первого до начала XIX века // Маркшейдерия и недропользование. 2008. № 5.
147. Стругковъ В.Г. Курсъ горного права. Изложеніе основныхъ началъ горного законодательства Россіи въ связи съ краткимъ обзоремъ принципозъ горныхъ законодательствъ важнейшихъ горнопромышленныхъ государствъ Западной Европы. С.-Петербургъ. 1907.
148. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: 1991.
149. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., Юридическая литература, 1969.
150. Теплов О.М. Лицензирование пользования недрами. // Новый гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995.
151. Теплов О.Л. Совершенствование лицензирование пользования недрами. // Законодательство и экономика. № 17-18.1995.
152. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Учебник. М., 2001.
153. Трубецкой К.Н., Краснянский Г.Л., Курский А.Н., Панфилов Е.И. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра. М.: 2000.
154. Туктаров Ю.Е. Оборотоспособные права (сравнительное исследование) // Объекты гражданского оборота. Сборник статей. - М.: Статут, 2007.
155. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958.
156. Устав Горный Российской империи. – М.: Институт компьютерных исследований. 2004.
157. Филатов В.К. Конституционно-правовое регулирование недропользования в России, странах Европы и Америки // Вестник Российского университета дружбы народов. 2011. № 1.
158. Хаустов Д.В. О природоресурсном лицензировании. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2004.
159. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права, 2006, № 2.
160. Хлуденева Н.И. Границы правового регулирования охраны окружающей среды // Экологическое право, 2011, № 6.
161. Чантурия Л.Л. Право собственности на землю и право недропользования: конфликт интересов в немецком праве // Государство и право. - М.: Наука, 2006. № 3.

162. Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения //Журнал российского права, 2005, № 5.

163. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. – М.: Статут, 2005.

164. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 2. – М.: Статут, 2005.

165. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича. 1896.

166. Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотръ его въ Россіи. С.-Петербургъ. Типографія М-ва Финансовъ (В. Киршбаума), Дворц.пл., д. М-ва Финансовъ. 1900.

Авторефераты диссертаций и диссертации

167. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика Дисс. д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Агафонов В.Б. - М., 2014.

168. Агеев Р.В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / Агеев Р.В. – М., 2010.

169. Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. - М., 2009.

170. Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / Волков А.М. - М., 2009.

171. Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / - Дудиков М.В. - М. 2004.

172. Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР. Дисс. д-ра юрид. наук / Коган М.Е. – М., 1955.

173. Колдаев С.В. Договорные формы недропользования. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Колдаев С.В. - М., 2005.

174. Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Никишин Д.Л. - М., 2013.

175. Теплов О.М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Теплов О.М. - М., 1995.

176. Храмов Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004.

177. Храмов Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Храмов Д.Г. - М., 2004.

178. Шарифуллина А.Ф. Соглашения о разделе продукции: понятие, заключение, реализация: Дисс. ... канд. наук: 12.00.04 / Шарифуллина А.Ф. – М., 2000.

179. Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шейнфельд С.А. - М., 2013.

Иностранная литература

180. Eugène Gaudemet. *Théorie générale des obligations*. Годэмэ Е. Общая теория обязательств. М.: Юриздат, 1948. С.14.
181. Baur/Sturmer, *Sachenrecht*. 17. Auflage. § 30 I. Rn. 1-2.
182. Boldt/Weller. *Kommentar zum Bundesberggesetz*. Walter de Gruyter Verlag. 1984.
183. J. von Staudingers. *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Buch 3. *Sachenrecht*. § 903-924. Neuerarb.2002. § 903.
184. Kremer, Eduard *Bergrecht* // Peter Neuhaus. – Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, 2001.
185. Lucas A.R., Hunt C.D. *oil and Gas Law in Canada*. Toronto; Calgary; Vancouver. 1990.
186. Nyland Bente. Стимулирование ГРП и предсказуемость правил // *OIL & Gas journal*. 2009. № 11.