

# О проблемах реформирования законодательства о недрах



**Е.В. Новикова**, д.ю.н.,  
ведущий научный сотрудник  
Института государства и права  
РАН, партнер юридической  
фирмы «Новиков энд Эдвайзерс»

Настоящая статья подготовлена в связи с разработкой проекта федерального закона «О недрах» (далее — Проект), предложенного Правительством Российской Федерации в марте 2005 г., и посвящена анализу его наиболее принципиальных положений, связанных с переходом от лицензионной к договорной основе недропользования.

## **О преимуществах и недостатках договорной формы регулирования правоотношений в сфере недропользования вообще и подходах, заложенных в Проекте, в частности**

По договору на пользование участком недр одна сторона (государство в лице уполномоченного органа) предоставляет другой стороне (недропользователю) на возмездной и срочной основах исключительное право пользования определенным участком недр, а недропользователь обязуется осуществлять за свой счет и на свой риск деятельность того вида пользования участком недр, который обусловлен договором.

Использование договорной формы в отличие от лицензии позволяет обеспечить паритетность как баланс интересов участников отношений по недропользованию. Принципиальным преимуществом договорной формы регулирования отношений является возможность детального урегулирования сторонами определенных условий применительно к особенностям каждого вида и стадиям использования ресурсов недр, а также — к различным финансовым моделям отношений инвестора с государством. Договор в сфере недропользования значительно расширяет возможности сторон индивидуализировать свои отношения. На сегодня при существующем лицензионном режиме недропользования это практически неосуществимо.

В рамках официально избираемой договорной модели недропользования надлежащей нормативной базой, позволяющей обеспечить учет специфики каждой из разновидностей договоров на недропользование, могли бы стать типовые и (или) примерные договоры, разрабатываемые и утверждаемые Правительством Российской Федерации. Такой принципиальный для реализации возможностей договорной формы инструмент Проектом, к сожалению, не воспринят. Однако не поздно этот недостаток устранить.

Как принято в мировой практике, условия договора, детализируемые государством в типовых и (или) примерных договорах, могут представлять собой некий симбиоз положений и императивного, и диспозитивного характера. К числу первых следует отнести обязательные условия, аналогичные содержанию лицензии в Российской Федерации, предусмотренные действующим законодательством. К таковым относятся: вид пользования участком недр, описание границ участка недр, указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с реализацией права пользования недрами, срок действия договора и сроки начала работ.

В качестве условий договора диспозитивного характера стороны могут включать свои взаимные обязательства, а также ответственность за их невыполнение, детали расчетов, об инструментах договорного контроля (рабочая программа, план), об арбитражной оговорке, любые условия, относящиеся к процедурам и механизмам применения императивных требований законодательства и договора, а также включать иные положения, необходимые для успешной реализации договора по желанию сторон.

Отметим, что на нынешнем этапе разработки в Проекте не определен статус модельных и типовых договоров как вспомогательных элементов в регулировании отношений их участников.

Несмотря на известные недостатки лицензионного режима, практика его применения достаточно упорядочена. Поэтому если внедрение договорной основы недропользования будет осуществляться в отсутствие таких ориентиров, как

модельные и (или) типовые договоры, регулирование отношений может существенно осложниться. В результате достоинства договора превратятся в его недостатки. Представляется, что сохранение содержания принципиальных положений действующих правоустанавливающих актов, которые обеспечивали бы преемственность в регулировании отношений по недропользованию в условиях реформирования законодательства о недрах, является необходимым.

Примеры того, что такую задачу в рамках договора недропользования решать необходимо и возможно, в России известны<sup>1</sup>. Нужно оговориться: договорные формы регулирования отношений не означают, что природа всех горных отношений, установленных договором, становится гражданско-правовой. В силу специфики горных отношений договор на недропользование должен предусматривать оптимальное соотношение специальных и гражданско-правовых элементов в их регулировании.

Вполне оправданно комбинировать как обязательные, так и рекомендательные условия в зависимости от специфики каждого договора, в итоге однозначно охарактеризовать правовую природу такого договора будет невозможно, она приобретет новое качество и наименование. В отличие от гражданско-правового договора такой договор недропользования было бы правильным называть горной концессией. При этом основным регулятором должна быть именно норма горного законодательства, содержащаяся в базовом акте законодательства и, соответственно, развитая в типовом и (или) модельном договоре, который отражает обширную и многогранную специфику отношений в сфере недропользования. Такой регулятор должен быть разработан прежде всего для индивидуализации особенностей, связанных с каждым видом пользования недрами, стадией хозяйственной деятельности, и учета многих других сложных юридических ас-

пектов, избегая при этом искушения переноса основного регулятивного объема в общую часть или просто отсылки к Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее — ГК РФ).

В советском и постсоветском законодательстве, традиционно реализуется противоположный подход. Имеющиеся в нем «общие части» головных актов природоресурсного законодательства, нормы которых порождают на практике проблем больше, чем их решают, просто игнорируют особенности конкретных объектов. Общая часть Проекта с очевидностью нацелена на реформирование прежде всего правовой основы нефтегазовых операций. Остальные виды недропользования, связанные с извлечением твердых полезных ископаемых, использованием подземных вод и т.д. практически «дискриминированы».

Так, в специальной части Проекта всей обширной специфике углеводородов посвящено всего лишь две статьи, носящих к тому же преимущественно технический характер. Между тем насущная острота проблем, равно как и масштаб правовых пробелов настоятельно диктуют необходимость принятия как минимум специального закона о нефти и газе.

Положения Особенной части Проекта содержатся всего в пяти статьях (4% их общего количества)! По нашему мнению, в отсутствие детализирующих положений применение на практике содержащегося преимущественно в Общей части Проекта комплекса регулирования ко всем видам недропользования будет весьма затруднительно. Очевидно, что таким упрощенческим приемом, при котором доминирует обобщающее регулирование и нивелируются особенности, проблема снята не будет<sup>2</sup>.

Сам по себе факт избрания такого подхода, при котором лекало общих частей головных актов природоресурсного законодательства «вытеснило» существо, специфику объекта регулирования, вполне объяснимо. Исторически это произошло еще в условиях плановой экономики, отсутствия рынка и иных форм собственности, кроме государственной, в силу совпадения в одном лице субъектов отношений государства как собственника недр, недропользователя и основного потребителя. Историческое, правовое и экономическое фиаско такого подхода очевидно. Очевидно также, что в современном российском законодательстве должен быть предпринят иной подход.

Гораздо сложнее разработать в законодательном акте специальный механизм, чем априори рассматривать все виды горной концессии только как

<sup>1</sup> См.: *«ЭФ»*. (в соавторстве). Проект федерального закона «О недрах» // Законодательство и экономика. 2003. № 11. С. 67-87 (ст. 44 проекта «Условия договора на пользование участком недр»).

<sup>2</sup> К примеру, в ст. 80 законопроекта может быть предложено вместо общей концепции «существенного изменения обстоятельств», применение которой вызывает затруднения на практике в силу жестких формулировок ст. 451 ГК РФ, использовать концепцию «изменения обстоятельств». Изменение ограниченного круга обстоятельств, четко перечисленных в ст. 80 проекта закона: а) изменение площади участка недр при проведении поисковых работ, б) изменение срока пользования участком недр до полной отработки или завершения ликвидационных мероприятий, в) изменение объемов потребления или условий реализации минерального сырья (что особо важно в отношении газовых месторождений), г) ограничение или приостановление права пользования недрами и в) изменение инвестиционного режима (см. комментарий к ст. 39.1 проекта закона), — влечет автоматическое изменение или расторжение договора по решению суда при предоставлении пользователем недр обосновывающей документации.

гражданско-правовой договор, как это сделано в Проекте, лишь с обозначением объекта регулирования отношений в сфере использования недр и их охраны в качестве отношений недропользования. При этом, хотя и было сказано «а», «б» не было сказано: упоминание «права недропользования» как вещного права в Проекте отсутствует, признается лишь договор, хотя категория «отношения недропользования» в Проекте используется; институт залога, имеющий комплексную обязательственную и вещно-правовую природу, закрепляется. К сожалению, в Проекте не реализуются имеющиеся в арсенале цивилистики инструменты применительно к тем задачам, решение которых остро востребовано практикой. Все регулирование Проекта и детализация права недропользования изложены по непонятной причине применительно к другому объекту — словосочетанию «право пользования участком недр».

Специфика права недропользования как основного объекта регулирования в законодательстве о недрах заключается в том, что его предоставление и последующий оборот в той или иной форме невозможно осуществить непосредственно, как это физически и юридически может происходить в отношении лесо-, земле- и водопользования. Доступ к недрам, за редким исключением, опосредован через предоставление соответствующих прав на иные объекты окружающей среды. Если исходить из того, что право недропользования относится к категории вещных прав, то прежде всего это — возможность действий по использованию недр, право собственности на которые принадлежит исключительно государству. Поэтому право недропользования — это всегда как вещное право, получаемое правообладателем от собственника и обращенное к третьим лицам, так и обязательственное право, обращенное к государству (в обязательственных отношениях).

Законодательство о недропользовании оперирует различными понятиями, включающими возможность недропользователя осуществлять на поверхности земли, в водных объектах и т.д. различные работы, связанные с разведкой и добычей ископаемых. Поэтому принципиальным для участников правоотношений является, в частности, надлежаще оформленное право предоставления соответствующих отводов, акваторий и т.д., вытекающее из лицензии или из договора, наделяющее недропользователя возможностью (значит, и вещным правом) пользоваться чужой землей, водами, лесами и т.д., закрепленными как за государством, так и за иными собственниками, включая и сервитуты.

В Проекте не предпринято попытки упорядочить такие отношения путем включения детализирую-

щих положений, отражающих специфику каждого вида недропользования. Не выстроены также объективно необходимые межотраслевые приоритеты, позволяющие решать большое количество юридических проблем, постоянно возникающих на стыке действия различных регуляторов. Кроме того, многочисленные отсылки к ГК РФ, (по нашим подсчетам, их более пятнадцати) серьезно снижают возможность обеспечения баланса интересов участников отношений недропользования. К примеру, статья 78 «Предоставление права пользования участками недр для разведки и добычи полезных ископаемых» при установлении факта открытия месторождения предусматривает право на заключение договора пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых из этого месторождения, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством с учетом требований настоящей статьи. Между тем в ГК РФ такой порядок не предусмотрен, хотя очевидно, что соответствующее регулирование должно содержаться именно в этом законе и в этой статье.

Другие примеры — это положения, отражающие условия каждого из таких договоров, ответственность сторон, четкие и исчерпывающие основания для расторжения, приостановления, ограничения прав недропользования и многое другое.

Представляется, что применение норм гражданского законодательства к регулированию правоотношений по недропользованию должно осуществляться с определенной осторожностью и только после серьезного анализа последствий такого применения для публичных интересов общества, так как ГК РФ, по сути, к этому не адаптирован.

Примером оптимального решения такой задачи в российской практике может служить Устав горной Российской Империи — законодательный акт, максимально полно включивший в себя все необходимое регулирование, а также некоторое зарубежное регулирование.

## **О механизме обеспечения стабильности правоотношений в сфере недропользования по Проекту**

Одной из основных целей внедрения договорных начал в недропользование является обеспечение стабильности отношений недропользования. Данная проблема в Проекте практически не решена.

Мы считаем, что механизм, обеспечивающий стабильность отношений недропользования, должен представлять собой совокупность, систему правовых приемов, складывающуюся из:

- ! стабилизирующих положений договора, защищающих недропользователя от изменений законодательства (так называемая дедушкина оговорка);
- ! четких и исчерпывающих оснований признания договора недействительным, его приостановления и прекращения;
- ! положений, ограничивающих ответственность недропользователя за причиненный в прошлом вред;
- ! современного, учитывающего нормы и опыт международного права, юридического механизма защиты прав сторон, включая право обращения в независимый орган третейского разбирательства, и др.

Деятельность государства как продавца имущественных прав с точки зрения организационных процедур по-прежнему остается непрозрачной. Это просматривается начиная с анализа процедуры проведения торгов и заканчивая основаниями прекращения, приостановления, ограничения прав. Необходимо распространение действия принципа открытости на всех участников правоотношений в сфере недропользования.

Отсутствие прозрачности на практике означает расширение коррупционного поля и, как непереносимое следствие, порождает огромный ущерб для всех участников отношений недропользования, включая государство.

### **Об ущемлении публичных интересов**

Применительно к видам недропользования, при которых происходит существенное воздействие на окружающую среду, ряд норм Проекта серьезно ущемляют право государства требовать осуществления всех обязательств недропользователя по демонтажу горного имущества, выполнения экологических норм, в том числе по рекультивации земель. Это ограничивает возможности государственного экологического контроля и опасно для государства. В качестве примера можно привести ст. 80 Проекта, согласно которой расторжение договора пользования участком недр допускается по соглашению сторон или по требованию одной из сторон по решению суда в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Далее, в соответствии с п. 2 этой же статьи, «если

срок пользования в договоре пользования участком недр не определен, пользователь недр вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону не менее чем за три месяца».

Императивное регулирование не должно слепо заменяться на расширение частно-правовых начал в природопользовании и в ущерб публичным интересам, очевидно не сбалансированным в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды, в угоду моде. Нет предмета для того, чтобы договариваться, а потому неоправданно, на наш взгляд, использование в Проекте договорной конструкции для предоставления права пользования участком недр для захоронения радиоактивных, токсичных и других опасных отходов в глубоких горизонтах, для добычи подземных вод, для использования подземных сооружений.

Проект, как и действующее законодательство о недрах, «не экологизирован». В нем отсутствуют должные стыкующие положения с законодательством об экологической экспертизе. Государственному экологическому контролю посвящена единственная статья — декларативная по содержанию. Полностью утрачен режим объектов особой охраны недр, экономический механизм стимулирования рационального недропользования не включен, положения о возмещении экологического вреда носят отсылочный характер без учета горной специфики и критериев разграничения ответственности нового недропользователя по обязательствам прошлых лет.

### **О необходимости определения межотраслевого приоритета в применении актов законодательства в сфере использования различных видов природных ресурсов, о соотношении норм Проекта и норм иных актов законодательства**

В Проекте не решена принципиальная для правоприменительной практики задача — определение межотраслевого приоритета в случае противоречия между актами законодательства в сфере использования каждого природных ресурсов. Буквальное толкование ст. 1 Проекта «О соотношении специального законодательства и законодательства о недрах» дает основания для следующего утверждения. Действующее законодательство о недрах содержит частичное решение проблемы определения приоритетов действия (применения) горного и иного законодательства. Это — положения ст. 1 Закона «О недрах»<sup>3</sup>, которой предусмотрено, что «в случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации положениям

<sup>3</sup> В редакции федеральных законов от 03.03.1995 г. № 27-ФЗ, от 10.02.1999 г. № 32-ФЗ, от 02.01.2000 г. № 20-ФЗ, от 14.05.2001 г. № 52-ФЗ, от 08.08.2001 г. № 126-ФЗ, от 29.05.2002 г. № 57-ФЗ, от 06.06.2003 г. № 65-ФЗ, от 29.06.2004 г. № 58-ФЗ, от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

федеральных законов, регулирующих отношения недропользования, действуют настоящий Закон и иные федеральные законы».

Проект эту задачу не решает. Более того, отдельные его положения ухудшают ситуацию. Согласно п. 3 ст. 2 Проекта, посвященной сфере его применения, к отношениям в сфере пользования землей, водой, лесом, животным миром, иными природными ресурсами, их охраны, а также охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий, атмосферного воздуха и объектов культурного наследия народов Российской Федерации, возникающим при использовании недр и их охране, применяются соответственно земельное, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, иные федеральные законы.

В Проекте применена и многократно используется весьма ущербная с юридико-технической точки зрения конструкция: «с учетом». При отсутствии формализованного толкования ее можно считать по меньшей мере юридически некорректной. Принимая во внимание, что ранее эта конструкция не использовалась, по содержанию она представляется бессмысленной, так как не отражает приоритетности в применении норм разных нормативных правовых актов. Она несет в себе опасность для участников отношений в сфере недропользования, так как позволяет обосновать и (или) опровергнуть любой подход к выбору применяемой нормы того или иного отраслевого и даже общего законодательства. Назовем, к примеру, пункт 1 ст. 44 Проекта «Предоставление земельных участков пользователям недр», согласно которому земельные участки пользователям недр предоставляются в соответствии с земельным законодательством с учетом требований настоящего Федерального закона. Однозначности в выборе регулятора, как видим, нет.

### **О распространении действия будущего закона на отношения, урегулированные законодательством о соглашениях о разделе продукции (далее — СРП)**

Применительно к отношениям, урегулированным законодательством о СРП, в Проекте также принят вряд ли приемлемый подход. Так, согласно п. 4. ст. 2 «отношения по использованию недр и их охране на континентальном шельфе Российской Федерации, в пределах внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны Российской Федерации регулируются

соответствующими федеральными законами с учетом положений настоящего Федерального закона, а также нормами международного права». В соответствии с п. 6 этой статьи «имущественные отношения, возникающие при использовании и охране недр, а также использовании отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств и не основанные на административном или ином властном подчинении, регулируются гражданским законодательством с учетом положений настоящего Федерального закона».

Можно лишь предположить, что словосочетание «с учетом» означает намерение разработчиков провозгласить приоритетность применения Закона РФ «О недрах». Если это так, то следующий пункт этой же статьи содержит уже вполне конкретную проблему для недропользователей, работающих на условиях СРП при определении пределов действия будущего закона в предложении редакции — п. 7 «Отношения по использованию недр на условиях соглашений о разделе продукции регулируются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» с учетом положений настоящего Федерального закона».

Обратим внимание, что действующий Закон однозначно не распространяет свое регулирование на отношения в связи с реализацией СРП. Для сравнения приведем текст сопоставимой статьи действующего Закона РФ «О недрах», ст. 1: «Особенности отношений недропользования на условиях раздела продукции устанавливаются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Отметим, что специальная статья Проекта «О законодательстве»<sup>4</sup> не проясняет поставленных вопросов. Далее, наличие в Проекте около 15 статей, допускающих регулирование отношений в сфере СРП с учетом будущего закона «О недрах», однозначно свидетельствует о том, что в Проекте имеется значительное число положений, как непосредственно, так и опосредованно потенциально регулирующих отношения в сфере СРП.

Очевидно, что реализация положений действующего Закона о СРП, равно как и заключенных соглашений о разделе продукции, которые отсылают

<sup>4</sup> Статья 3 Проекта «Законодательство о недрах»

1. Законодательство о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

к действующему законодательству, будет с неизбежностью сталкиваться с действием соответствующих положений будущего нового закона, если он будет принят в предложенной редакции. Это чревато возможностью пересмотра условий СРП.

## **О юридических критериях определения субъекта права в качестве недропользователя**

В Проекте отсутствуют юридические критерии к недропользователю, которые непременно должны быть сформулированы в этом законе. Реализация положений Проекта чревата угрозой потери стабильности отношений в рассматриваемой сфере, и, создаются дополнительные условия для коррупционного поведения. Согласно этой же статье Проекта требования к недропользователю могут устанавливаться также в решении о проведении аукциона.

В зарубежной практике широко распространены такие критерии определения будущего недропользователя, применение которых позволяет выявить его финансовую состоятельность, использование современных технологий и, конечно (если не в первую очередь), его профессиональную репутацию. Подобный подход был реализован и в Уставе горном Российской Империи.

Реализуя свое право собственника недр, государство намерено существенно ограничить участие иностранных лиц в получении статуса субъекта отношений недропользования по сравнению с действующим законодательством, однако при этом оно должно ввести какие-либо юридические критерии такого ограничения. В Проекте таковые отсутствуют. Более того, п. 5 ст. 61 Проекта предоставляет право организатору аукциона в случаях, установленных Правительством Российской Федерации (а не данным законом!), вводить ограничения (запрет) на участие юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации и составляющих с иностранными гражданами и (или) лицами без гражданства и (или) иностранными юридическими лицами группу лиц. Как говорится, комментарии излишни.

## **О необходимости сохранения конкурсной формы предоставления прав недропользования**

По сравнению с действующим Законом РФ «О недрах», в Проекте исчезает конкурсная форма выявления победителя, оправданная при торгах для определенных видов пользования недрами, предполагается к применению лишь аукционная система предоставления права недропользования, основанная на единственном — финансовом критерии.

С социально-экономической точки зрения последствия такого решения, если оно, паче чаяния, будет реализовано, — это конец существования малого и среднего бизнеса в недропользовании, поскольку он лишается возможности конкурировать по иным, нефинансовым основаниям.

Мировая практика и российский исторический опыт с очевидностью доказывают, что использование конкурса предоставляет ряд преимуществ, в частности:

- ! дает возможность выбора специальных природоохранных и иных технологий;
- ! может применяться в случаях расположения участков недр в пределах особо охраняемых, приграничных территорий и объектов;
- ! при предоставлении месторождений со степенью истощения запасов полезных ископаемых свыше 50–80%;
- ! при предоставлении подземных вод, требующем учета общественных интересов в приоритетном порядке;
- ! при предоставлении внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа;
- ! для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых в рамках одного договора на пользование участком недр, преимущественной формой соответствующего права может являться конкурс.

Между тем еще правовой системе Российской Империи хорошо знакомо такое сочетание разных форм торгов, когда, помимо аукционной формы передачи участков, применялась и конкурсная форма по особым процедурам и основаниям. В качестве объекта на соревнование (конкурс) выставлялись низкорентабельные, труднодоступные участки (ст. 790 Устава горного Российской Империи).

## **В Проекте не разграничена компетенция государственных органов в сфере управления недропользованием**

Применительно к возникновению права пользования участком недр невозможно определить уполномоченный для решения этого вопроса орган исполнительной власти. Согласно ст. 38, это — одновременно компетенция Правительства РФ, уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, полномочного органа исполнительной власти субъекта

РФ либо уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, либо решение полномочного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принятое совместно или по согласованию, в соответствии с которым пользователю недр выдана лицензия на пользование участком недр.

Кроме того, в условиях реформирования законодательства о недрах необходимо реализовать возможность юридического разграничения различных, подчас несовместимых функций государства. Это объясняется тем, что государство выступает в одном лице по меньшей мере в семи ипостасях: как суверен, как собственник ресурсов недр, как управляющий геологическим фондом недр, как продавец прав пользования недрами, как регистратор этих же прав, как контролер, а также опосредованно и как недропользователь. Очевидно, что такую ситуацию, при которой в базовом регуляторе соответствующие функции остались неразграниченными, нормальной назвать нельзя.

## **О юридико-технических дефектах понятийного аппарата**

Используемое в Проекте определение недр представляется неоправданно широким по объему: недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до центра Земли. На наш взгляд, более правильным могло бы быть следующее: недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения, разведки, добычи и других видов работ по недропользованию.

Определение «участок недр как геометризованная часть недр, имеющая пространственные границы» юридически не формализовано. На наш взгляд, пространственные границы участка недр должны определяться в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и отражать специфику отдельных видов недропользования. Очевидно, что при использовании недр для целей геологоразведки ни о каком геометризованном определении участка недр не может быть и речи. Принципиальным дефектом Проекта является отсутствие такой важной дефиниции, как «горное имущество», общей для всего будущего законодательства. В результате могут быть осложнены такие юридически значимые возможности сторон договора, как определение пределов ответственности по экологическим обязательствам, в том числе при ликвидации горного производства, для

использования залоговых инструментов, при регистрации прав на недвижимое имущество и др.

По сути, горное имущество представляет собой имущественный комплекс, включающий недвижимое имущество, в том числе земельный участок, и технологически связанное с ним движимое имущество и непосредственно обеспечивающее процесс недропользования на предоставленном в пользование участке недр. Ряд имеющихся в Проекте понятий лишен юридического смысла. К таковым относятся: «скважина», «запасы полезных ископаемых», «кондиции на полезные ископаемые» и др. В целом уровень юридической техники подготовки Проекта по сравнению с действующим Законом РФ «О недрах» значительно ухудшился.

## **Анализ положений Проекта с точки зрения оценки юридических рисков участников правоотношений по недропользованию**

Постатейный юридический анализ Проекта дает основания утверждать о наличии большого числа дефектов юридического и редакционного характера. Приведем лишь некоторые из них, представляющиеся мне принципиальными.

Основным условием и целью внедрения договорных начал в недропользование является стабильность отношений недропользования. В Проекте ни один из рассмотренных элементов механизма обеспечения стабильности отношений в недропользовании не реализован, о чем подробнее говорилось выше. Более того, положение недропользователя по сравнению с действующим Законом ухудшилось — он будет лишен возможности обратиться в третейский суд в случае возникновения имущественных споров с государством.

Переходные положения Проекта создают предпосылки для возможного пересмотра условий недропользования, зафиксированных в законодательстве и лицензиях, выданных до принятия нового закона, что представляется недопустимым.

Стабильности существующих отношений недропользования, основанных на лицензии, может угрожать положение Проекта о распространении положений будущего закона на эти отношения, в то время как действующий, по замыслу разработчиков, прекратит свое действие.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что внедрение договорных форм недропользования полностью соответствует интересам развития горного законодательства России, однако вышеназванные дефекты Проекта требуют устранения и кардинальной переработки. □