

# Правовые проблемы лицензирования пользования недрами

На вопросы читателей журнала «Нефть, Газ и Право» отвечает И.Н. СИДОРОВ, начальник отдела нормативно-правового обеспечения недропользования ФГУ Центр «СРП-Недра» Федерального агентства по недропользованию

**Вопрос:** Можно ли вносить право пользования недрами в уставный капитал общества?

**Ответ:** Внесение права пользования недрами в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ не соответствует законодательству о недрах и может привести к негативным последствиям для общества.

В соответствии с частью первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон «О недрах») предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий (часть третья ст. 11 Закона «О недрах»).

Анализ указанных положений свидетельствует о том, что лицензия на пользование недрами является специализированным актом, предоставляемым уполномоченным государственным органом, и **не является** имуществом (имущественным правом). Не вдаваясь глубоко в юридическую природу самого права пользования недрами, необходимо подчеркнуть, что данное право не является одним из триады правомочий собственности — правом пользования (несмотря на свое название. — Прим. И.С.), а является специальным правом, предусмотренным российским законодательством о недрах. Несмотря на то что недра являются государственной собственностью, право пользование недрами не является имущественным правом.

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством, то есть необходимо прямое указание на возможность применения гражданского законодательства в соответствующих нормативных правовых актах.

Законом «О недрах» не предусмотрено применение гражданского законодательства к отношениям, связанным с правом пользования недрами. Таким образом, гражданское законодательство не подлежит применению к отношениям недропользования, в том числе связанным с переоформлением лицензии на право пользования недрами, и внесение права пользования недрами в качестве уставного вклада неправомерно.

Попытки денежной оценки предоставленного права предпринимаются недропользователями довольно часто, кроме того, при получении права пользования недрами субъекты просчитывают экономические риски и возможную выгоду, определяя уровень рентабельности конкретного участка недр, однако такие меры имеют экономический характер и правовых последствий, связанных с имущественной оценкой права в целях внесения его в уставный капитал, не влекут.

Кроме того, уставный капитал служит целям определения минимального размера имущества общества, гарантирующего интересы его кредиторов. Однако на право пользования недрами не может быть обращено имущественное взыскание в том смысле, что его переход возможен только по основаниям, предусмотренным законодательством о недрах (ст. 17.1 Закона «О недрах»), таким образом, кредитор не сможет реализовать свое право на взыскание. Право пользования

недрами невозможно «разделить» или «распределить» между кредиторами.

**Вопрос:** Как правильно формулировать требования в случае отказа в выдаче лицензии (предоставлении недр в пользование)?

**Ответ:** В соответствии с Законом «О недрах» пользователи недр являются юридическими лицами (ими могут быть и иностранные граждане, но это в большей степени связано с поспешностью принятия закона в начале 90-х гг., насколько нам известно, практики предоставления лицензии иностранцам как физическим лицам нет. — Прим И.С.) и споры между ними и органами, правомочными предоставлять право пользования недрами, рассматриваются в порядке главы 24 «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц» Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, то есть обжалуются какие-то конкретные действия, чаще всего отказы. В практике исполнения постановлений судов, связанных с отношениями недропользования, в том числе возникающими в связи с переоформлением лицензий, внесением в них изменений и дополнений и продления срока их действия, имеется ряд особенностей.

Поскольку суды во многом связаны заявленными стороной требованиями, то в случае удовлетворения данных требований формулировки обязанностей лицензирующего органа берутся из текста самих заявлений и часто они не соответствуют формулировкам законодательства о недрах и установленным процедурам.

В ходе судебного разбирательства должно быть установлено, что нарушение прав со стороны лицензирующего органа возникло при исполнении конкретного полномочия по установленной процедуре (например, требование документации, не предусмотренной соответствующим порядком или административным регламентом) или в том случае, если заявители не смогли реализовать предусмотренное законодательством о недрах право на получение лицензии или изменение ее условий.

Категорически не допускается замена установленных законодательством о недрах процедур получения лицензии или иной разрешительной документации судебным способом защиты. Об этом говорит и практика Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, сформировавшаяся по вопросам, связанным

с получением разрешительной документации на объекты самовольной постройки (см. постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 11066/09 по делу № А63-15083/08-С1-4).

В ходе судебного заседания должно быть установлено, что заявитель исчерпал все установленные возможности, предусмотренные законодательством о недрах, и только после этого обратился в суд.

Так, если заявителю отказывают в рассмотрении комплекта заявочных материалов и (или) в реализации установленного права (положительном решении вопроса) ввиду их несоответствия закону и в ходе судебного разбирательства выяснилось, что требования, предъявляемые к заявителю, не обоснованы, суд должен обязать не принять конкретное итоговое решение, а дать оценку конкретным обстоятельствам или документам.

При этом лицензирующие органы должны руководствоваться данной оценкой и могут отказать в удовлетворении конечного требования заявителя только при наличии нарушений, которым суд правовую оценку не дал, или в том случае, если данные обстоятельства не входили в предмет спора. Это представляется логичным, поскольку устранение нарушений, возникших в ходе рассмотрения материалов и приведших к отказу в предоставлении права пользования недрами, далеко не всегда свидетельствует о наличии оснований для предоставления права пользования недрами.

Таким образом, сами заявители должны ограничивать предметный состав заявления в суд требованиями по устранению нарушений и неправильного толкования заявочной документации, которые препятствуют получению права пользования недрами в установленном порядке. Заявителям не стоит злоупотреблять правами и требовать суд обязать предоставить право пользования недрами, поскольку после устранения нарушений лицензирующий орган, как правило, обязан это сделать.

**Вопрос:** Нужно ли платить государственную пошлину или разовый платеж, предусмотренный законодательством о недрах, при получении лицензии на право пользования недрами?

**Ответ:** С вступлением в силу Федерального закона от 2 декабря 2009 г. № 374-ФЗ сбор за выдачу лицензии исключен из системы платежей за пользование недрами. Вместе с тем каких-либо других форм взимания данного сбора

в законодательстве о недрах и налоговом законодательстве предусмотрено не было.

В подпункте 92 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup> Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрены следующие основания взимания государственной пошлины:

- предоставление лицензии — 2 600 руб.;
- переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, — 200 руб.;
- выдача дубликата, подтверждающего наличие лицензии, — 200 руб.;
- продление срока действия лицензии — 200 руб.

Многие недропользователи сами добросовестно начали уплачивать пошлину в указанных размерах. Данная государственная пошлина распространяется на лицензии, выдаваемые в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности, несмотря на то что прямое указание на это в законодательстве отсутствует.

Сбор за выдачу лицензии, подтверждающей предоставленное право пользования недрами, как правило, составлял 10–12 тыс. руб., так как включал расходы на картографические материалы и подготовку необходимых заключений. Данный сбор сейчас не взимается.

В настоящее время подготовлены и размещены на сайте Минприроды России для антикоррупционной экспертизы поправки в налоговое законодательство, предполагающие, что размер сбора за выдачу лицензий на пользование недрами будет установлен в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- за выдачу лицензии на пользование недрами, а также переоформление лицензии на пользование недрами — 15 тыс. руб. за каждую лицензию;
- за выдачу лицензии на одиночные скважины на питьевую воду, а также переоформление лицензии — 9 тыс. руб.;
- за выдачу одного дубликата лицензии на пользование недрами — 1 500 руб.

## Отдельные проблемы правового режима сооружений, связанных с использованием недр

На вопросы читателей журнала «Нефть, Газ и Право» отвечает П.П. ГОНЧАРОВ, консультант Lawrence Graham (CIS) LLP

**Вопрос:** *Каким нормативным документом регламентируется распределение скважин на действующие и бездействующие?*

**Ответ:** В действующем законодательстве существует ряд нормативных документов, определяющих содержание понятия «действующие скважины», но придающих при этом различный смысл этому термину.

Так, например, *Методические указания по геолого-промысловому анализу разработки нефтяных и газонефтяных месторождений (РД 153-39.0-110-01)*, утвержденные приказом Министерства

энергетики Российской Федерации от 5 февраля 2002 г. № 29, по функциональному признаку относят к числу действующих добывающие и нагнетательные скважины.

В свою очередь, нормативные акты Госкомстата России, определяющие порядок заполнения форм статистического наблюдения за эксплуатацией нефтяных и газовых скважин<sup>1</sup>, относят

<sup>1</sup> См. инструкции по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения за эксплуатацией нефтяных и газовых скважин (формы № 1-ТЭК и № 2-ТЭК), утв. постановлением Госкомстата России от 29 мая 1996 г. № 44.

к числу действующих скважин как добывающие и нагнетательные скважины, так и контрольные (пьезометрические, наблюдательные) скважины, законченные строительством и не находящиеся в геологических режимах освоения, консервации или ликвидации.

В связи с этим недропользователям в зависимости от стоящей перед ними прикладной задачи (*анализ разработки месторождения, представление статистической информации за тот или иной период и т.п.*) следует использовать термин в том значении, которое ему придается в нормативном документе, регулирующем соответствующие отношения.

При этом представляется возможным сформулировать доктринальное понимание термина «действующие скважины» (*на которое должен ориентироваться законодатель в процессе нормотворческой деятельности*) как скважин, в отношении которых одновременно выполняются следующие условия:

- скважины фактически завершены строительством и переданы в эксплуатацию в установленном порядке;
- скважины не находятся в геологическом режиме консервации или ликвидации;
- скважины могут или фактически выполняют возложенные на них задачи (*обеспечение дебета углеводородов, нагнетание для поддержания пластового давления, дегазация угольных пластов, измерение и контроль и т.д.*).

**Вопрос:** Правомерно ли оформление титула на обособленные земельные участки под конструктивными элементами линейного сооружения?

**Ответ:** Данный вопрос не имеет однозначного решения, что обосновывается рядом обстоятельств.

Порядок и особенности образования и государственного кадастрового учета обособленных земельных участков, расположенных под конструктивными элементами линейных сооружений (линий электропередачи, связи, объектов трубопроводного транспорта), регламентируется актами Министерства экономического развития Российской Федерации (далее — Минэкономразвития России)<sup>2</sup>, в соответствии с которыми таким участкам в их совокупности присваивается статус многоконтурного земельного участка, состоящего из нескольких замкнутых контуров (участков). Кадастровый учет многоконтурных земельных участков на практике производится Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и подведомственными ей организациями. Практика арбитражных судов, которая свидетельствовала бы о признании не соответствующим закону самого факта образования и государственной регистрации многоконтурных земельных участков, не выработана.

В то же время существует ряд доводов в пользу недопустимости существования института многоконтурных земельных участков.

1. Так, положения статьи 11<sup>9</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (*превалирующего по юридической силе над ведомственными актами, в том числе изданными Минэкономразвития России*) запрещают образование земельных участков в том случае, если это приводит к чересполосице. Значение термина «чересполосица» нормативно не определено, а обычное лексическое значение этого слова подразумевает *расположение земельных участков в рамках одного хозяйства вперемежку с чужими участками*<sup>3</sup>. В силу сказанного образование многоконтурных земельных участков, состоящих из отдельных (обособленных) участков, используемых с единой хозяйственной целью (*расположение и обслуживание линейных сооружений*), но перемежающихся с участками других собственников, приводит к возникновению запрещенной законом чересполосицы.

2. Минэкономразвития России уполномочено осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере проведения государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности<sup>4</sup>. При этом единственной предписанной формой ведомственного акта этого министерства, имеющего нормативный характер, является приказ<sup>5</sup>.

В то же время все акты, изданные Минэкономразвития России в отношении правового режима и самой возможности существования многоконтурных земельных участков, приказами не являются, а утверждены как письма, нормативный

<sup>2</sup> См. письма Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках», от 16 января 2009 г. № 266-ИМ/Д23 «О многоконтурных земельных участках» и др.

<sup>3</sup> См.: Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл., 1935–1940.

<sup>4</sup> См. п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.

<sup>5</sup> См. в указанном акте п. 10.16.

характер которых не только не очевиден, но и попросту невозможен. Иных актов, регулирующих данные отношения (кроме указанных писем), действующее законодательство (в том числе ведомственные нормативные акты) не содержит.

Таким образом, нормативные правовые акты в сфере земельных отношений и кадастрового учета не содержат положений, позволяющих образование, кадастровый учет и регистрацию прав в отношении многоконтурных земельных участков. В связи с этим согласно принципу регулирования публично-правовых отношений «запрещено все, что не разрешено», «запрещено все, что не предписано» никакая «самодеятельность» в области установления особого вида земельных участков — многоконтурных участков недопустима и противозаконна.

3. Кроме того, даже признание за рассматриваемыми письмами Минэкономразвития России статуса нормативных правовых актов (*пусть и натянутое приемами «юридической эквилибристики»*) в любом случае не позволяет считать отношения, связанные с многоконтурными земельными участками, урегулированными.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права физических и юридических лиц (за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или конфиденциальные сведения), подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и обязательному опубликованию. Несоблюдение данных требований приводит к тому, что такие акты «не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих отношений»<sup>6</sup>.

Поскольку рассматриваемые письма Минэкономразвития России не были зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации и не были опубликованы в установленном порядке, то перечисленные правовые последствия возникают и в их отношении, что применительно к образованию, кадастровому учету и регистрации прав на многоконтурные земельные участки означает несоответствие закону подобных мероприятий и действий.

Обращает на себя внимание и несколько неподобающая позиция, занимаемая структурными подразделениями Минэкономразвития России по данному вопросу. Так, из содержания письма Департамента недвижимости Минэкономразвития России от 6 апреля 2009 г. № Д23-902 следует вывод о допустимости образования мно-

гоконтурных земельных участков и отсутствию в таком случае чересполосицы. В то же время из текста другого письма Департамента недвижимости Минэкономразвития России (от 22 декабря 2008 г. № Д23-1366) следует, что разрешение вопросов, связанных с правилами образования многоконтурных земельных участков, требует внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации. При этом соответствующая нормативная база, в том числе связанные с этим вопросом положения Земельного кодекса Российской Федерации, в период издания указанных писем и до сего дня не изменялась.

Вместе с тем следует отметить, что высказанная выше критика допустимости и законности образования, кадастрового учета и регистрации прав в отношении многоконтурных земельных участков исходит из формально-юридического подхода в анализе нормативных актов и не учитывает сложившиеся в этой сфере хозяйственно-экономические реалии.

Практическая реализация высказанной критической позиции неконструктивна поскольку потребует, по сути, повторного оформления значительным числом владельцев линейных сооружений земельных отношений (*переформирования участков, их кадастрового учета, оформления прав*) применительно к участкам, на которых уже размещены и эксплуатируются соответствующие линейные сооружения. Кроме того, определенным препятствием в осуществлении таких действий будет отсутствие норм отвода земель (*необходимых площадей*), рассчитанных на всю протяженность линейных сооружений<sup>7</sup>. Велика вероятность возникновения иных негативных правовых последствий в виде признания многих объектов самовольными постройками в силу ненадлежащего оформления земельных отношений и т.д.

С учетом описанных рисков и возникающих организационных, экономических и иных издержек полагаем, что формирование правоприменительной и судебной практики, свидетельствующей о незаконности образования, кадастрового учета и регистрации прав на многоконтурные земельные участки, вряд ли возможно. В связи с этим полагаем целесообразным в практической деятельности организаций, эксплуатирующих

<sup>6</sup> См. п. 8 и 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

<sup>7</sup> Например, нормы отвода земель для воздушных линий электропередачи определяют площадь отвода земель под опорами таких линий и, как правило, не содержат нормативов отвода земель по всей протяженности таких линий.

линейные сооружения, исходить из допустимости и законности формирования, государственного учета и оформления прав на многоконтурные земельные участки. Вместе с тем необходимо отметить неполноту нормативного регулирования этих отношений, что неминуемо рано или поздно будет исправлено путем внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, разработки и внедрения специализированной формы публичного сервитута или иными способами нормативного регулирования.

**Вопрос:** *Каковы основания и особенности прекращения разрешения на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами?*

**Ответ:** Разрешение на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами (далее — разрешение на строительство объектов недропользования), является специализированным институтом градостроительного законодательства, используемого в сфере пользования недрами. Исходным в данной сфере отношений и превалирующим по юридической силе нормативным правовым актом является Градостроительный кодекс Российской Федерации. Его положения не предусматривают оснований и порядка прекращения действия разрешений на строительство (в том числе разрешений на строительство объектов недропользования), как и не содержат норм, позволяющих определять такие основания и порядок актами градостроительного законодательства более низкой юридической силы. В то же время очевидно, что разрешения на строительство, как документы, выдаваемые на определенный срок, прекращают свое действие при его истечении.

Таким образом, **единственным основанием для прекращения разрешения на строительство объектов недропользования, является истечение срока, на который данный документ выдавался.**

В то же время следует отметить, что пункт 3.5.4 Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 августа

2009 г. № 268 (далее — Административный регламент), предусматривает (*помимо истечения срока*) такие основания для прекращения действия разрешения на строительство объектов недропользования, как:

- прекращение, в том числе досрочное, прав пользования недрами, в целях реализации которых было выдано соответствующее разрешение на строительство;
- непредставление в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган в установленный срок подлинников документов (ранее представленных в электронном виде совместно с заявлением на выдачу разрешения на строительство);
- отказ осуществляющего строительство лица от строительства соответствующего объекта либо изъятие земельного участка в установленном порядке при выявлении нарушений градостроительного и земельного законодательства Российской Федерации;
- при невыполнении лицом, осуществляющим строительство, требований, указанных в соответствующем разрешении на строительство;
- при изменении в установленном порядке видов и параметров объектов, условий их строительства или реконструкции, разрешенного вида использования земельного участка;
- в судебном порядке.

Полагаем, что приведенные положения Административного регламента не могут являться законными основаниями для прекращения действия разрешений на строительство объектов недропользования в силу их несоответствия нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации. В связи с этим представляется, что возникающие споры с правоприменителем по данному вопросу имеют положительную судебную перспективу.

В то же время обращение в суд, как правило, нецелесообразно, поскольку даже благополучный исход судебного разбирательства не позволит недропользователю достигнуть необходимого хозяйственного результата. Так, например: 1) в случае прекращения права пользования недрами недропользователь будет не вправе осуществлять строительство скважин или иных объектов в недрах под угрозой привлечения к ответственности за безлицензионное использование недр; 2) продолжение строительства объекта при прекращенном титуле на земельный участок, где оно осуществляется, приведет к созданию самовольной постройки, права на которую не сможет оформить создавшее ее лицо, и т.д. □