



**Н.И. Толстых**  
эксперт по вопросам правового регулирования  
отношений природопользования  
и охраны окружающей среды  
urnit@mail.ru

# Судебная практика применения законодательства РФ о недрах в 2012–2013 гг.

*Автор анализирует судебную практику применения законодательства РФ, регулирующего отношения при пользовании недрами, на основе решений Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и кассационных инстанций федеральных арбитражных судов федеральных округов за 2012–2013 гг.*

*The author analyzes judicial practice of applying the legislation of the Russian Federation, regulating relations in the subsoil use, based on decisions of the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court and cassation courts of Federal arbitration courts of Federal districts for 2012–2013*

**Ключевые слова:** законодательство РФ о недрах, судебная практика, оспаривание нормативных правовых актов  
**Keywords:** legislation of the Russian Federation on subsoil, legal practice, litigation to the normative legal acts

**З**аконодательство РФ, регулирующее отношения недропользования, содержит большое количество пробелов, многие положения носят рамочный или отсылочный характер, либо позволяют по-разному применять одни и те же нормативные правовые акты.

Не сформирован единообразный подход к применению различных отраслей законодательства РФ к отношениям при пользовании недрами. В частности, с момента принятия Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) один из наиболее дискуссионных вопросов о пределах применения гражданского законодательства к отношениям при пользовании недрами до настоящего времени решается судами РФ не единообразно. Большинство судов исходят из того, что отношения государства, как собственника недр, и пользователя недр носят публично-правовой характер, не основаны на равенстве сторон, возникают в силу государственного разрешения и регулируются положениями административного законодательства, к которому относится законодательство РФ о недрах. Однако некоторые суды применяют к регули-

рованию отношений государства и пользователя недр положения ГК РФ, что не всегда, по мнению автора статьи, соответствует содержанию (а также принципам правового регулирования) отношений и правовому статусу сторон (или правовому значению документов, удостоверяющих возникновение прав и обязанностей сторон).

Например, ФАС ВСО, рассматривая дело по заявлению пользователя недр о признании недействительным решения уполномоченного органа государственной власти о досрочном прекращении права пользования недрами, пришел к выводу, что к правовому регулированию прав и обязанностей пользователя недр по лицензионному соглашению, являющемуся приложением к лицензии на пользование недрами, можно применять положения ГК РФ об исполнении обязательств. По мнению суда, пользователь, заключая с органом, выдавшим лицензию на пользование недрами, лицензионное соглашение, в котором закреплены условия пользования участком недр, тем самым принимает на себя обязательства по его исполнению, регулируемые положениями ст. 309, 314 ГК РФ, а за их неисполнение на-

ступают определенные гражданско-правовые последствия. Основываясь на положениях ГК РФ, суд установил, что «досрочное прекращение права пользования недрами по причине нарушения существенных условий лицензионного соглашения фактически представляет собой расторжение в установленном порядке договорных отношений (лицензионного соглашения)» (постановление ФАС ВСО от 11.01.2013 № А19-5383/2012).

В постановлении ФАС МО от 03.07.2013 по делу № А40-82241/12-120-786 отмечается, что лицензионное соглашение (приложение к лицензии на пользование недрами) является гражданско-правовым договором, что подтверждается абз. 3 ст. 11 Закона о недрах, согласно которому между пользователем недр и государством может быть заключен договор об условиях пользования недрами. С точки зрения суда отношения по недропользованию являются предметом как публично-правового (вопросы выдачи лицензии на пользование недрами), так и гражданско-правового регулирования (вопросы, возникающие собственно из лицензионных соглашений).

С таким применением гражданского законодательства автор статьи не может согласиться по следующим основаниям. Понятие лицензионного соглашения федеральным законом не определено, и на практике им называется текстовое приложение к лицензии, определяющее условия пользования недрами. При этом Закон о недрах в ст. 11 определяет лицензию на пользование недрами как специальное государственное разрешение, включающее в себя установленный формы бланк, текстовые, графические и иные приложения, являющиеся ее неотъемлемой составной частью. То есть, лицензия как государственное разрешение состоит из бланка и различных приложений, в том числе текстовых, определяющих условия пользования недрами. Анализ абз. 1 ст. 11 Закона о недрах приводит к выводу, что текстовые приложения к бланку, к которым относится лицензионное соглашение, являются неотъемлемой составной частью государственного разрешения и не носят самостоятельного характера. Анализ содержания лицензионных соглашений тоже приводит к выводу, что определяемые ими условия пользования недрами не носят гражданско-правового характера, не являются обязательствами сторон соглашения, на регулирование которых распространяется ГК РФ, и являются условиями, на которых пользователю недр предоставлено государственное разрешение и которые он (а не стороны лицензи-

онного соглашения) обязан соблюдать не в силу заключенного договора, а в силу условий государственного разрешения на пользование участком недр. Ст. 11 Закона о недрах предусматривает возможность заключения государством с пользователем недр гражданско-правового договора, но не относит лицензионное соглашение к таким договорам. К гражданско-правовым договорам между государством и пользователем недр могут относиться договоры об условиях использования имущества, расположенного на предоставленном в пользование участке недр, находящемся в государственной собственности, договоры об условиях использования геологической и иной информации о недрах, о поставке добытых ПИ, о государственно-частном партнерстве при разработке месторождения ПИ и пр.

Обоснованной представляется позиция ФАС УО, по мнению которого отношения между уполномоченными органами государственной власти и пользователем недр возникают на основе публичной (административной) процедуры лицензирования, однако к отношениям между пользователем недр и уполномоченными органами государственной власти, которые за плату предоставляют право пользования недрами, могут применяться положения гражданского законодательства в части отношений сторон, связанной с защитой прав и интересов сторон (обоснованности получения платы за пользование недрами и требований о ее возврате, взысканием убытков, причиненных пользователю недр) (постановление ФАС УО от 19.06.2012 № Ф09-4477/12 по делу № А50-12973/2011). По мнению суда, обратный подход означал бы отсутствие у недропользователя возможности защиты своих нарушенных прав и интересов.

Представляется, что вопрос о пределах применения гражданского законодательства к отношениям при пользовании недрами должен быть предметом анализа Пленума ВАС РФ, который согласно ст. 13 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в РФ» рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

### **Оспаривание нормативных правовых актов РФ**

Самостоятельная категория судебных споров связана с оспариванием нормативных правовых актов, регулирующих отношения при пользовании недрами, в различных судах.

1. ВС РФ рассматривал гражданское дело о признании недействующими п. 51, 52 Административного регламента Федерального агентства по недропользованию (далее – Роснедра) 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 (далее – АР), утвержденного приказом Минприроды РФ от 29.09.2009 № 315. Согласно заявлению пользователя недр, обратившегося в ВС РФ, п. 51, 52 АР, предусматривающие права постоянно действующего совещательного органа Роснедра – Комиссии по внесению изменений, дополнений и переоформлению лицензий на пользование недрами, противоречат федеральному законодательству. С точки зрения заявителя, нормы п. 51, 52 АР не закрепляют критериев принятия Комиссией или Роснедра решений о внесении/отказе во внесении изменений, дополнений в лицензию на пользование недрами и оснований отказа, что приводит к неопределенности при правовом регулировании данных отношений.

ВС РФ (решение от 06.02.2013 № АКПИ 12-1717) не удовлетворил требования пользователя недр, т.к., по мнению ВС РФ, основания отказа во внесении изменений в лицензию на пользование недрами в рассматриваемом случае (в целях продления срока действия лицензии) содержатся в Законе о недрах, в ст. 10 которого определено, что срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр для определенных целей (необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения ПИ либо выполнения ликвидационных мероприятий) при условии отсутствия нарушения условий лицензии данным пользователем недр.

Несмотря на формальную обоснованность решения ВС РФ, необходимо отметить, что в федеральном законодательстве о недрах имеется неопределенность в части оснований для внесения изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами в остальных случаях. Так, Закон о недрах предусматривает, что в случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, не зависящим от пользователя недр, сроки ввода в эксплуатацию объектов,

определенные лицензией на пользование недрами, могут быть пересмотрены на основании обращения пользователя недр (ч. 3 ст. 12). Изменение условий лицензии допускается только при согласии пользователя недр и уполномоченных органов государственной власти, либо в случаях, установленных законодательством (ч. 5 ст. 12). Пользователь недр вправе обращаться в уполномоченные органы государственной власти по поводу пересмотра условий лицензии на пользование недрами при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена (ч. 1 ст. 22). При этом ч. 3 ст. 12 и ч. 1 ст. 22 Закона о недрах исходят из того, что внесение изменений и дополнений в лицензию возможно при определенных условиях и согласии пользователя недр и уполномоченных органов государственной власти, в свою очередь, ч. 5 ст. 12 Закона о недрах не предполагает каких-либо дополнительных условий за исключением согласия пользователя недр и уполномоченных органов государственной власти. Также необходимо отметить, что основания внесения изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами, предусмотренные ч. 3 ст. 12 и ч. 1 ст. 22 Закона о недрах, носят оценочный характер. Кроме того, Закон о недрах не ставит внесение изменений и дополнений в лицензию (за исключением продления срока пользования недрами) в зависимость от конкретных обстоятельств (выполнения условий лицензии на пользование недрами, сдачи отчетности в федеральный и территориальные фонды геологической информации), а практически при нарушении условий лицензии уполномоченные органы государственной власти отказывают во внесении в нее изменений и дополнений.

Закон о недрах и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения при пользовании недрами, не определяют каких-либо критериев и условий принятия уполномоченным органом государственной власти решения о внесении изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами или об отказе в этом. Эти решения принимаются на практике, исходя из субъективной оценки уполномоченным органом государственной власти обоснованности заявки пользователя недр о внесении изменений и дополнений или по формальным основаниям в связи с отсутствием документов, определенных АР.

Необходимо отметить, что суды, рассматривая заявления об оспаривании решений органов государственной власти об отказе во внесении изменений в лицензию на пользование

недрами, отмечают, что Закон о недрах не определяет обязанность уполномоченных органов государственной власти вносить изменения на основании обращения пользователя недр, внесение изменений является их правом (постановление ФАС ВВО от 10.08.2012 по делу № А31-8008/2011). При этом обязанность по доказыванию наличия оснований для внесения изменений, лежит на пользователе недр.

Представляется, что федеральным законом должны быть четко определены основания для внесения изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами (минимизирующие оценочные критерии) и основания для отказа в этом.

2. ВС РФ рассматривал гражданское дело о признании частично недействующим п. 41, абз. 1 п. 42 АР в части, позволяющей органу государственной власти, уполномоченному вносить изменения и дополнения в лицензию на пользование участками недр, отказать пользователю в рассмотрении заявки на внесение изменений и дополнений в лицензию по вопросу продления срока ее действия только лишь в силу факта пропуска 6-месячного срока подачи заявки в территориальный орган Роснедра, без исследования уважительности причин пропуска срока и при отсутствии возможности восстановления такого срока.

ВС РФ принято решение от 04.10.2012 № АКПИ12-1108 о признании недействующими п. 41 (в определенной части), абз. 1 п. 42 АР в связи с противоречием Закону о недрах, в ч. 3 статьи 10 предусматривающему, что срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения ПИ либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений им условий лицензии. Таким образом, в этих случаях пользователь недр, не допустивший нарушений условий лицензии, имеет безусловное право на продление срока пользования участком недр независимо от наличия согласия органов, предоставивших лицензию. При этом реализация им права на продление срока пользования участком недр не поставлена законодателем в зависимость от подачи заявления о продлении этого срока не позднее 6 месяцев до окончания срока действия лицензии. По мнению ВС РФ, оспариваемые предписания АР в нарушение положений федерального закона ограничивают возможность подачи пользователем недр заявки по вопросу продления срока пользования участком недр периодом времени (не позднее 6 месяцев до окончания срока дейст-

вия лицензии) и позволяют уполномоченному органу государственной власти при несоблюдении этого срока отказывать в рассмотрении заявки по сути по формальным причинам. При этом никакой процедуры по восстановлению или продлению пропущенного срока на подачу заявки о продлении срока действия лицензии АР не содержит, фактически установив пресекательный срок, по окончании которого пользователь недр не может обращаться в уполномоченный орган. Тем самым неправомерно ограничивается гарантированное ч. 3 ст. 10 Закона о недрах право пользователя недр на продление срока пользования участком недр.

Пользователи недр, подавшие заявки на продление срока действия лицензии на пользование недрами с нарушением срока подачи заявки, установленного нормами АР, до вступления в силу решения ВС РФ от 04.10.2012 и получившие отказ на данном основании, также вправе требовать признания отказа уполномоченного органа государственной власти незаконным. Так, ФАС ВСО, рассматривая спор в связи с обжалованием пользователем недр решения уполномоченного органа государственной власти об отказе в продлении лицензии на пользование недрами в связи с нарушением пользователем срока подачи заявки, отметил, что согласно ч. 2 ст. 13 АПК РФ арбитражный суд, установив при рассмотрении дела несоответствие нормативного правового акта иному, имеющему большую юридическую силу нормативному правовому акту, принимает судебный акт в соответствии с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В соответствии с правовой позицией Президиума ВАС РФ, сформулированной в постановлении от 14.06.2007 № 1629/07, по смыслу этой правовой нормы, указанное правило применяется и в случае, если нормативный правовой акт, имеющий меньшую юридическую силу, признается судом недействующим с определенного им момента (постановление ФАС ВСО от 18.07.2013 по делу № А58-5285/2012). Таким образом, несоответствие п. 41, 42 АР положениям Закона о недрах может быть установлено арбитражным судом применительно к конкретному спору в связи с обжалованием решения уполномоченного органа государственной власти об отказе в продлении срока действия лицензии на пользование недрами в связи с пропуском срока подачи заявки, определенного п. 41, 42 АР, принятого до признания данных пунктов несоответствующими Закону о недрах, в связи с чем решение арбитражного суда будет основано на положениях нормативного правового акта большей юридической силы. ■