

АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕДРАХ В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 2008 ГОДА

М. Г. Киржиманов,
начальник отдела,
канд. юр. наук

Н. И. Толстых,
генеральный директор

ГУП «Центр правовых
проблем северных
территорий»



Анализ судебных дел, рассмотренных судами различных инстанций в первом полугодии 2008 г., показал, что в большинстве случаев возникновение спорных ситуаций в сфере отношений недропользования обуславливается:

несовершенством действующего законодательства, создающим предпосылки для возникновения споров;

неправильным применением норм материального права хозяйствующими субъектами, создающим предпосылки для наложения на них соответствующими контрольными органами санкций, а также неправильным применением этих норм собственно контрольными органами, что позволяет, в свою очередь, хозяйствующим субъектам оспаривать их действия (бездействие) и решения в судебном порядке.

Не останавливаясь подробно на второй категории дел, для примера приведем ряд судебных споров, иллюстрирующих наиболее типичные случаи неправильного применения одной из сторон судебного разбирательства норм материального права, в частности, такие, как:

♦ нарушение пользователем недр требования законодательства РФ в части необходимости получения предварительного согласия собственника земельного участка на отвод соответствующего участка для целей недропользования (см. определение Высшего арбитражного суда РФ от 07.02.2008 г. № 1035/08 по делу № А54-470/2006-с5);

♦ нарушение уполномоченным органом порядка досрочного прекращения права пользования недрами в части обязательного уведомления пользователя недр о выявленном нарушении и предписания об устранении в трехмесячный срок выявленного нарушения (см. постановление Федерального

арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.03.2008 г. по делу № А26-3899/2007; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.03.2008 г. по делу № А26-3898/2007);

♦ нарушение пользователем недр условий, предусмотренных разрешением (лицензией) на пользование недрами, в части неоформления земельного отвода и непринятия всех возможных мер для выполнения данного условия лицензии на пользование недрами (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.05.2008 г. № Ф08-2324/2008-839А по делу № А32-22949/2007-45/75-29АЖ);

♦ нарушение требований законодательства Российской Федерации о переоформлении лицензии на пользование недрами в части образования юридического лица-правопреемника в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2008 г. № Ф09-1233/08-С1 по делу № А76-8818/07).

Анализ решений Верховного суда РФ по вопросам соответствия некоторых норм законодательства субъектов РФ федеральному законодательству

Наиболее интересные дела, рассмотренные в первом полугодии 2008 г. судами общей юрисдикции, возникали по вопросу о несоответствии или противоречии норм законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере пользования недрами федеральному законодатель-

ству, в первую очередь – Закону РФ «О недрах». Ряд рассмотренных судебных дел свидетельствует о наличии до сих пор в субъектах РФ нормативных правовых актов, принятых и действующих в нарушение требований федерального законодательства, и о необходимости продолжения работы над приведением законодательства субъектов РФ в сфере пользования недрами в соответствие с федеральным законодательством. Так, предметом судебного разбирательства в Верховном суде РФ стал нормативный акт субъекта РФ, принятый в порядке опережающего нормотворчества ввиду отсутствия на тот момент соответствующего федерального нормативного правового регулирования, но по вопросу, не входящему в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в сфере пользования недрами. Речь идет о постановлениях Правительства Республики Саха (Якутия) от 07.04.1994 г. № 152 «Об утверждении Положения о государственных вознаграждениях за открытие месторождений полезных ископаемых и ценных участков недр» и от 27.01.1995 г. № 23 «О дополнениях к Положению о государственных вознаграждениях за открытие месторождений полезных ископаемых и ценных участков недр». Следует отметить, что ст. 34 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 395-1 «О недрах» в редакции, действовавшей на момент принятия указанных выше нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), было предусмотрено, что порядок выплаты и размер денежного вознаграждения за выявление месторождения полезного ископаемого устанавливаются Правительством РФ. Федеральным законом от 03.03.1995 г. № 27-ФЗ была принята новая редакция Закона РФ «О недрах», в которой было закреплено, что порядок и размеры денежных вознаграждений устанавливаются Правительством РФ или органом исполнительной власти субъекта РФ.

До 26.12.1995 г. соответствующий нормативный правовой акт Правительства РФ отсутствовал, что позволяло в порядке опережающего нормотворчества урегулировать соответствующие отношения на уровне субъекта РФ. 26.12.1995 г. во исполнение нормы ст. 34 Закона РФ «О недрах» (в редакции Федерального закона от 03.03.1995 г.) Правительством РФ принято постановление № 282, которым было утверждено Положение о порядке выплаты денежных вознаграждений за выявление месторождений полезных ископаемых, действовавшее до 05.10.2007 г.

Пунктом 1 названного Положения было закреплено, что оно определяет порядок выплаты и размеры государственного и поощрительного денежных вознаграждений за открытие и разведку полезных ископаемых, кроме общераспространенных полезных ископаемых. В п. 14 Положения было указано, что Порядок выплаты и размеры вознаграждений за выявление общераспространенных полезных ископаемых определяются законодательством субъектов РФ. Таким образом, определение порядка выплаты и размера вознаграждений за выявление месторождений полезных ископаемых, не являющихся общераспространенными по Республике Саха (Якутия), относится к компетенции РФ, а значит, субъект РФ не вправе осуществлять собственное правовое регулирование по данному вопросу.

¹Определение Верховного суда РФ от 11.06.2008 г. № 4-Г08-30 // Консультант Плюс. Судебная практика.

²Якутские ведомости. – 2008. – № 24.

Учитывая, что рассматриваемые акты Республики Саха (Якутия) были приняты, как было указано в данных актах, для их применения к правоотношениям, связанным с открытием и переоценкой месторождений всех видов минерального сырья, имеющих промышленное значение, в том числе металлических полезных ископаемых, жидкостей, газов, органических веществ или горных пород, которые могут быть использованы для удовлетворения потребностей в минеральном сырье (т. е. к месторождениям полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным по Республике Саха (Якутия)), суд пришел к обоснованному выводу об их противоречии федеральному законодательству и признании их недействующими как принятыми с превышением компетенции Правительства Республики Саха (Якутия)¹.

Данное дело рассматривалось не по протесту прокурора об оспаривании нормативного акта субъекта РФ, противоречащего федеральному законодательству, а по заявлению частного лица – первооткрывателя трех месторождений алмазов, за выявление которых выплата вознаграждения ему не была произведена. Причем заявление было подано в 2008 г., что свидетельствует о том, что до этого времени с 1995 г. в Республике Саха (Якутия) действовал документ, противоречащий федеральному законодательству, и за данный период он ни разу не был оспорен либо опротестован. Следует также отметить, что постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 28.04.2008 г. № 173² рассматриваемые акты были признаны утратившими силу с формулировкой «в целях приведения нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия) в соответствие с федеральным законодательством».

В другом случае в судебном разбирательстве оспаривалась норма акта субъекта РФ, устанавливающая требования по получению согласия органа местного самоуправления на отвод земельного участка как необходимого и обязательного условия получения лицензии на пользование недрами. Речь идет о принятом 08.04.2005 г. постановлении Администрации Ивановской области № 70-па, утвердившем Порядок предоставления права пользования участками недр в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Ивановской области. Природоохранная прокуратура опротестовала данный Порядок в части нормы п. 7 Приложения 2 к указанному Порядку, предусматривающего для получения лицензии на пользование недрами необходимость получения предварительного согласия органа местного самоуправления, полномочного принимать решения о предоставлении соответствующего земельного участка, либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Следует отметить, что на момент утверждения Администрацией Ивановской области указанного выше Порядка норма п. 7 Приложения 2 полностью соответствовала Закону РФ «О недрах», дословно дуб-

лируя норму п. 6 ст. 11 этого закона в действовавшей на тот момент редакции. Федеральным законом от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» норма п. 6 ст. 11 Закона РФ «О недрах» подверглась изменению, в соответствии с которым теперь для получения лицензии на пользование недрами не требуется предварительного согласия органа управления земельными ресурсами, но необходимо получение такого согласия от собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявления прокуратуры, обосновав в своем решении от 24.01.2008 г. свой отказ тем, что, несмотря на отсутствие в оспариваемом акте Ивановской области полного воспроизведения перечня лиц, наличие согласия которых необходимо для предоставления лицензии на пользование недрами в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О недрах», это не может служить основанием для признания данного акта в части нормы п. 7 Приложения 2 противоречащим федеральному законодательству. При этом суд сослался на постановление Конституционного суда РФ от 09.07.2002 г. № 12-П, в котором суд указал, что само по себе отсутствие в законодательстве субъекта РФ положения, закрепленного в федеральном законодательстве, не является препятствием для прямого действия нормы федерального закона. Установление федерального законодательства, выполнение которого является безусловной обязанностью соответствующих правоприменителей, не нуждается в подтверждении в законодательстве субъектов РФ.

Верховный суд РФ при рассмотрении кассационного представления прокуратуры в своем определении от 30.04.2008 г. № 7-Г08-8 отменил решение суда первой инстанции, указав, что последний неправильно применил нормы материального права. Верховный суд указал, что в ст. 11 Закона РФ «О недрах» установлены общие требования к лицензированию права пользования недрами, порядку выдачи соответствующих лицензий; субъект РФ, реализуя предоставленные ч. 6 ст. 16 данного Закона полномочия по установлению порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр отдельных видов, не вправе изменять общие условия выдачи лицензий. Одним из таких условий и является установленное п. 6 ст. 11 Закона РФ «О недрах» требование об обязательном наличии предварительного согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, в то время как в акте Администрации Ивановской области упомянут только собственник земельного участка и отсутствует указание на землепользователя и землевладельца.

Ссылаясь на постановление Конституционного суда РФ от 09.07.2002 г. №12-П, суд первой инстанции не учел, что в оспариваемой норме Администрации Ивановской области норма Закона РФ «О недрах» воспроизведена в измененном

(усеченном) виде. Подобное правовое регулирование одних и тех же отношений приводит к неопределенности в вопросе о том, наличие согласия каких лиц необходимо для получения лицензии на пользование недрами. Между тем, как указал Верховный суд РФ, тот же Конституционный суд РФ неоднократно подчеркивал, что именно нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона (например, постановление от 17.06.2004 г. № 12-П). Основываясь на вышеизложенном, Верховный суд РФ отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил заявление прокуратуры о признании положения нормативного акта субъекта РФ недействующим³.

Постановлением Правительства Ивановской области от 14.05.2008 г. №112-П в п. 7 Приложения 2 к Порядку предоставления права пользования участками недр в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Ивановской области, внесены изменения, дополняющие указанную норму указани-ем на землепользователей и землевладельцев как лиц, предварительное согласие которых на предоставление земельного участка для целей недропользования является обязательным условием получения лицензии на пользование недрами.

Весьма интересным с точки зрения правомочности законодательного регулирования ряда вопросов, связанных с недропользованием, субъектами РФ самостоятельно, является следующее дело. Прокурором Республики Саха (Якутия) оспаривался ряд норм Закона Республики Саха (Якутия) от 02.07.1998 г. № 29-11 «О недрах» как противоречащих федеральному законодательству в сфере недропользования ввиду их принятия органом государственной власти Республики Саха (Якутия) с превышением полномочий. Так, прокурор считал, что закрепление в Законе Республики Саха (Якутия) «О недрах» иных требований по рациональному использованию и охране недр, помимо предусмотренных Законом РФ «О недрах», противоречит федеральному законодательству и закрепление таких иных требований законодательством субъекта РФ является превышением компетенции органов государственной власти субъектов РФ в сфере пользования недрами. Оспаривалась норма п. «е» ч. 1 ст. 22 Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах», которой предусмотрено, что к основным требованиям по рациональному использованию и охране недр относится соблюдение технологических схем обогащения и переработки минерального сырья, систематического изучения его минерального состава и технологических свойств.

Суд первой инстанции согласился с мнением прокурора, посчитав, что данная норма противоречит ст. 23 Закона РФ «О недрах», закрепившей, по мнению суда, исчерпывающий

³Определение Верховного суда РФ от 30.04.2008 г. №7-Г08-8 // Консультант Плюс. Судебная практика.

перечень основных требований по рациональному использованию и охране недр. Однако Верховный суд РФ пришел к выводу, что исходя из наименования ст. 23 Закона РФ «О недрах» («Основные требования по рациональному использованию и охране недр») следует, что в ней приведен не полный, а основной перечень требований, и это не исключает возможности установления иных, не противоречащих федеральному закону, требований по рациональному использованию и охране недр. Как видно из содержания п. 5 ст. 23 Закона РФ «О недрах», он устанавливает необходимость обеспечения наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов. В развитие этого требования и принято, по мнению Верховного суда РФ, оспариваемое нормативное положение о соблюдении технологических схем обогащения и переработки минерального сырья, систематического изучения его минерального состава и технологических свойств, предусмотренное п. «е» ч. 1 ст. 22 Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах». Таким образом, п. «е» ч. 1 ст. 22 названного закона является нормой с конкретизирующими, а не расширяющими требованиями, установленными по рациональному использованию и охране недр, поэтому он не противоречит федеральному законодательству и оснований для признания его недействующим не имеется.

Верховный суд РФ при вынесении решения по данному спорному вопросу не определил пределов возможной конкретизации субъектами РФ требований по рациональному использованию недр, что не исключает возникновения в дальнейшем подобных спорных вопросов и принятия различных решений судебных инстанций по данному вопросу. Во избежание подобных спорных ситуаций было бы целесообразно внести в ст. 23 Закона РФ «О недрах» корректирующую норму, позволяющую субъектам РФ своими законами устанавливать иные требования по рациональному использованию и охране недр на своих территориях, либо четко установить, кто и в каком порядке вправе это делать.

Следует отметить, что в рассматриваемом судебном разбирательстве оспаривались и некоторые иные нормы Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах». В частности, предметом рассмотрения стала ч. 2 ст. 40 Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах», предусматривающая, что доходы от уплаты разовых и регулярных платежей за пользование недрами поступают в Государственный бюджет Республики Саха (Якутия) по следующим нормативам:

- ♦ доходы от разовых платежей за пользование недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или по участкам недр местного значения – 100 %;

- ♦ доходы от уплаты регулярных платежей за пользование недрами – 60 %;

- ♦ сборы за участие в конкурсе (аукционе) по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения и сборы за выдачу лицензий на пользование недрами – 100 %.

В отношении оспаривания названной нормы, регулирую-

ющей вопросы распределения сумм разовых и регулярных платежей, а также сборов за проведение конкурсов (аукционов) на право пользования недрами и за выдачу лицензий на пользование недрами, возник традиционный спор о правовой природе таких платежей: являются ли такие платежи налогами или правовая природа этих платежей различна?

Суд первой инстанции, признавая данную норму права недействующей, указал, что данная норма противоречит абзацам 10–14 п. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому в бюджет субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налог на добычу полезных ископаемых по лицензионному режиму, а также роялти по режиму СРП). Верховный суд РФ, признавая решение суда первой инстанции принятым с неправильным применением норм материального права, обоснованно указал, что в оспариваемой норме Закона Республики Саха (Якутия) речь идет о платежах за пользование недрами, а не о налогах, а правовое регулирование налогов и платежей различное. Суд указал, что налоги, порядок их исчисления и взимания устанавливаются Налоговым кодексом РФ, в то время как платежи за пользование недрами, порядок их исчисления и взимания регулируются Законом РФ «О недрах». Таким образом, Верховный суд РФ пришел к выводу о соответствии оспариваемой ч. 2 ст. 40 Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах» о распределении платежей за пользование недрами федеральному законодательству, а именно: статьям 39, 42 Закона РФ «О недрах», ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», в связи с чем оснований для признания ее недействующей не имеется.

Что касается оспаривания нормы ч. 3 ст. 38 Закона Республики Саха (Якутия), закрепляющей за высшим законодательным органом республики право устанавливать дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от доли платежей, поступающих в республиканский и местный бюджеты, то и суд первой инстанции, и Верховный суд РФ пришли к выводу, что указанная норма противоречит федеральному законодательству.

Раздел V «Платежи при пользовании недрами» Закона РФ «О недрах» содержит нормативные положения о системе платежей за пользование недрами (ст. 39), размерах этих платежей и сборов (статьи 40, 41, 42, 43), размерах отчислений в бюджеты бюджетной системы РФ (статьи 42, 43) и не допускает возможности освобождения недропользователей от уплаты этих платежей, тем более в те бюджеты РФ, которыми субъект РФ не распоряжается (например, местный).

Также оспариваемая ч. 3 ст. 38 Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах» не соответствует подпункту 43 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлены полномочия органов государственной власти субъекта РФ в области недропользования. При этом названным федеральным законом не предусмотрены полномочия по установлению оснований для освобождения отдельных категорий недрополь-

зователей от уплаты платежей за пользование недрами. Кроме того, суды установили, что оспариваемый Закон Республики Саха (Якутия) «О недрах» не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, так как не содержит указания на категории недропользователей, подлежащих освобождению от уплаты платежей за пользование недрами, на виды и размеры платежей, а также на основания освобождения от уплаты платежей, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона.

Вместе с тем Верховный суд РФ опять указал на ошибочность указания судом первой инстанции в мотивировочной части своего решения на то, что оспариваемая часть Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах» об освобождении недропользователей от уплаты платежей за пользование недрами противоречит п. 6 ст. 13 Налогового кодекса РФ, п. 5 ст. 59 и п. 5 ст. 64 Бюджетного кодекса РФ, поскольку и Бюджетный и Налоговый кодексы имеют иной предмет правового регулирования, не имеющий отношения к платежам за пользование недрами, в связи с чем не подлежат применению к спорному правоотношению.

Рассматриваемое дело интересно также и еще одним выводом суда первой инстанции, поддержанным Верховным судом РФ. Речь идет о норме ч. 2 ст. 35 Закона Республики Саха (Якутия), которой предусмотрено, что организация государственного геологического изучения недр на территории Республики Саха (Якутия) за счет средств Государственного бюджета Республики Саха (Якутия) и участия в программах геологического изучения недр за счет средств федерального бюджета и средств недропользователей возлагается на республиканский орган управления государственным фондом недр. Признавая недействующей эту норму права, суд исходил из вывода о том, что она противоречит ст. 36.1 Закона РФ «О недрах», согласно которой организация государственного геологического изучения недр возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр. Кроме того, отметил суд, организация государственного геологического изучения недр не предусмотрена в качестве полномочия государственных органов субъекта РФ и подпунктом 43 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴.

Согласно ч. 1 ст. 36.1 Закона РФ «О недрах», в задачи государственного геологического изучения недр входят: «...поиски и оценка месторождений полезных ископаемых в соответствии с государственными программами, ...сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ, связанные с геологическим изучением недр». В соответствии со ст. 4 этого же закона, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ входят, помимо прочего: разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы (п. 3 ст. 4), создание и ведение территориальных фондов геологической информации (п. 4 ст. 4), которые, в свою очередь, ответственны

за сбор и хранение геологической информации о недрах (ст. 27), составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (п. 6 ст. 4). Анализируя указанные выше нормы, следует сделать вывод, что в пределах своей компетенции органы государственной власти субъектов РФ все-таки осуществляют организацию государственного геологического изучения недр на своих территориях.

Представляется, что во избежание двусмысленности и неоднозначности толкования норм Закона РФ «О недрах» в части организации государственного геологического изучения недр, а также возникновения подобных спорных ситуаций по данному вопросу норма ст. 36.1 Закона РФ «О недрах» должна быть скорректирована соответствующим образом. Необходимо также исключить коллизию норм Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (устанавливающего исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации) и отраслевых федеральных законов (в том числе Закона РФ «О недрах») в отношении полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Представляется также необходимым более детально урегулировать в федеральном законодательстве (либо предоставить субъектам РФ право регулирования данных вопросов) механизмы реализации органами государственной власти субъектов РФ возложенных на них полномочий.

Анализ арбитражной практики по вопросам правового регулирования отношений пользования недрами (анализ решений Высшего арбитражного суда РФ, кассационных инстанций арбитражных судов федеральных округов)

Наиболее интересными и имеющими наибольшее значение как для правоприменительной практики, так и для совершенствования правового регулирования отношений недропользования являются дела, рассмотренные арбитражными судами в первом полугодии 2008 г. по следующим вопросам:

- ◆ правовое регулирование отношений по предоставлению в пользование месторождений общераспространенных полезных ископаемых для целей геологического изучения;
- ◆ правовое регулирование вопросов, связанных с переходом прав пользования недрами, переоформления и продления лицензий на пользование недрами;
- ◆ правовое регулирование вопросов, связанных с соотношением норм Земельного кодекса РФ и Закона РФ «О недрах» в части предоставления земельных участков для целей недропользования;
- ◆ уплата налогов, сборов и платежей при пользовании недрами.

Судебные споры в области правового регулирования отношений по предоставлению в пользование месторождений общераспространенных полезных ископаемых для целей геологического

⁴Определение Верховного суда РФ от 26.03.2008 г. № 74-Г08-5 // Консультант Плюс. Судебная практика.



НЕФТЬ и ГАЗ арктического шельфа

IV Международная научно-практическая конференция



12-14 ноября 2008
Мурманск

шельф Арктики: СТРАТЕГИЯ БУДУЩЕГО

ТЕМАТИКА

- ↘ оценка и анализ современного этапа освоения углеводородных ресурсов арктического шельфа
- ↘ совершенствование законодательного и нормативного обеспечения
- ↘ прозрачность программы проведения лицензионных раундов
- ↘ совершенствование инвестиционной политики в области геологоразведки и инноваций
- ↘ развитие межотраслевых программ приоритетных направлений НИОКР
- ↘ развитие новых технологий и методов поисково-разведочных работ
- ↘ освоение нетрадиционных геолого-промышленных провинций
- ↘ геоинформационные системы и методологии создания баз данных при освоении шельфа
- ↘ совершенствование инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры
- ↘ оценка геодинамических рисков и обеспечение геодинамической безопасности
- ↘ геодинамический мониторинг освоения нефтегазовых месторождений
- ↘ подготовка высококлассных специалистов
- ↘ результаты и перспективы экологического мониторинга

Конференция проводится под патронажем губернатора Мурманской области, при поддержке Министерства природных ресурсов РФ и Министерства промышленности и энергетики РФ

ОРГАНИЗАТОР

Ассоциация морских геологоразведочных организаций АрктикШельф, объединяющая предприятия нефтегазового комплекса Мурманской области и Санкт-Петербурга:

ОАО «Арктические морские инженерно-геологические экспедиции»
ОАО «Морская Арктическая Геологоразведочная Экспедиция»
ФГУП «Арктикморнефтегазразведка»
ОАО «Севморнефтегеофизика»
ЗАО «Арктикшельфнефтегаз»
ФГУНПП «Севморгео»

ОРГКОМИТЕТ

тел./факс: (8152) 55 22 70, (8152) 55 20 05
моб.: +7 921 272 32 07
e-mail: arcticshelf@amngr.ru | web: www.arcticshelf.ru

изучения. Наибольший интерес с точки зрения совершенствования правового регулирования отношений недропользования представляет вопрос о предоставлении в пользование участков недр для целей геологического изучения, включающего поиск и оценку месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Важное значение в связи с этим имеет постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2008 г. по делу № А26-5662/2007⁵ (кассационная инстанция).

При рассмотрении кассационной жалобы пользователя недр на решение Арбитражного суда Республики Карелия, согласно которому признан недействительным приказ Министерства промышленности и природных ресурсов Республики Карелия от 23.01.2007 г. № 24 «О предоставлении ... права пользования недрами для геологического изучения и добычи строительного камня ...» и лицензия на пользование недрами для целей геологического изучения и добычи строительного камня, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа пришел к следующим выводам:

- ♦ органы государственной власти субъектов РФ, согласно п. 7 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах», наделены полномочиями по предоставлению прав пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых;

- ♦ под месторождением полезных ископаемых понимается месторождение полезных ископаемых, поставленное на учет согласно Инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых (утв. приказом МПР РФ от 11. 11.2004 г. № 689);

- ♦ право пользования недрами для целей геологического изучения участков недр (за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ) предоставляется согласно решению комиссии, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр (п. 4 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах») на основании требований приказа МПР РФ от 15.03.2005 г. № 61 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр»;

- ♦ в соответствии с п. 1.3 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр (утв. приказом МПР РФ от 15.03.2005 г. № 61) предоставление участков недр в целях геологического изучения (по всем видам полезных ископаемых) может осуществляться в отношении участков недр, включенных в утвержденные МПР РФ программы (перечни).

Исходя из изложенного Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа решение Арбитражного суда Республики Карелия, признавшего недействительным приказ Министерства промышленности и природных ресурсов Республики Карелия и лицензию на пользование недрами с целью геологического изучения и добычи, оставил без изменения, кассационную жалобу пользователя недр – без удовлетворения.

⁵Консультант Плюс. Судебная практика.

⁶Временное положение определяет последовательность проведения геологоразведочных работ на нефть и газ. Однако при применении норм права по аналогии можно сделать вывод, что цели стадий геологоразведочных работ схожи и при поиске и оценке иных видов полезных ископаемых.

В своем решении Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа, формально не опровергая позицию Верховного суда РФ (решение от 04.10.2006 г. по делу № 63-Г06-42), подчеркивает, что органы государственной власти субъекта РФ наделены полномочиями по предоставлению участков недр в пользование для целей геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых при наличии поставленного, согласно установленному порядку на учет месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Исходя из анализа данного тезиса, возникают обоснованные вопросы.

Во-первых, геологическое изучение недр своей целью имеет обнаружение месторождения полезных ископаемых. Данный вывод (несмотря на отсутствие на федеральном уровне детального правового регулирования стадийности изучения и освоения недр применительно к различным видам пользования недрами и различным видам полезных ископаемых) косвенно⁶ подтверждается Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов РФ от 07.02.2001 г. № 126, согласно которому обнаружение месторождения является целью поисково-оценочного этапа работ. Иными словами, предоставление участка недр для геологического изучения с целью поиска и оценки месторождения общераспространенных полезных ископаемых при наличии поставленного на учет месторождения данных общераспространенных полезных ископаемых не имеет никакого смысла.

Во-вторых, ссылку Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа на Инструкцию о порядке установления факта открытия месторождения полезных ископаемых (утв. приказом МПР РФ от 11.11.2004 г. № 689) можно признать ошибочной, так как установление факта открытия месторождения является правом (не обязанностью) пользователя недр, не является обязательной формой учета месторождений полезных ископаемых, имеет юридические последствия в случае предоставления права пользования недрами для целей разведки и добычи пользователю недр, проводившему работы по геологическому изучению недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств.

При этом нельзя не проанализировать норму Закона РФ «О недрах» (п. 6 ст. 10.1), определяющую полномочия органов государственной власти субъекта РФ в отношении участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Согласно Закону РФ «О недрах», формой учета месторождений полезных ископаемых является государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (ст. 32). Ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых отнесено к полномочиям федерального управления государственным фондом недр (Федеральное агентство по недропользованию), а территориальных кадастров – к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Однако порядок ведения государственного и территориальных кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых федеральное законодательство не регулирует, не предоставляет федеральное законодательство и права регулировать порядок ведения территориальных кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых и органам государственной власти субъектов РФ. Таким образом, вывод суда о полномочиях органов государственной власти субъектов РФ в

отношении предоставления участков недр, содержащих поставленные в установленном порядке на учет месторождения общераспространенных полезных ископаемых, не может быть на практике реализован ввиду отсутствия такого порядка.

Тем не менее, исходя из формального толкования нормы Закона РФ «О недрах» (а также учитывая аналогичную позицию по рассматриваемому вопросу Министерства природных ресурсов и экологии РФ), отсутствие месторождения общераспространенных полезных ископаемых в кадастровом учете будет являться основанием для оспаривания права органа государственной власти субъекта РФ предоставлять права пользования недрами (причем не только для целей геологического изучения, но и для добычи общераспространенных полезных ископаемых). Представляется, что во избежание подобных ситуаций, в субъектах РФ должно быть организовано ведение территориальных кадастров и территориальных балансов в части общераспространенных полезных ископаемых. Представляется необходимым скорректировать Закон РФ «О недрах» в целях придания органам государственной власти субъектов РФ полномочий по предоставлению в пользование участков недр для целей геологического изучения, включающего поиск и оценку общераспространенных полезных ископаемых, а также разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых.

Судебные споры в области правового регулирования вопросов, связанных с переходом прав пользования недрами, переоформления и продления лицензии на пользование недрами. Анализ судебных дел, возникших по рассматриваемому вопросу, позволил сделать вывод о несовершенстве правового регулирования перехода прав пользования недрами, переоформления и продления лицензий на пользование недрами. *Предметом одного из споров стал приказ территориального органа Федерального агентства по недропользованию о переоформлении лицензии на пользование недрами в связи с переходом права пользования недрами*⁷. Правомочность переоформления лицензии была оспорена в связи с недостаточностью, с точки зрения заявителя, переданного пользователем недр вновь созданному юридическому лицу для продолжения деятельности на лицензионном участке недр имущества, необходимого для продолжения деятельности на участке недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства. Судом было установлено, что факт передачи необходимого имущества был подтвержден рядом гражданско-правовых договоров, в том числе договорами аренды горной и строительной техники, вспомогательного оборудования, а также имущества, позволяющего осуществлять лицензионную деятельность. Факт передачи необходимого и достаточного для продолжения деятельности на участке недр имущества был подтвержден заключением территориального органа Федерального агентства по недропользованию.

Довод заявителя, что заключение территориального агентства по недропользованию не является достоверным доказательством, суд посчитал несостоятельным, поскольку названное заключение, по мнению суда, вынесено в рамках его полномочий и содержит вывод о передаче пользователю недр, к которому перешло право пользования не-

драми, имущества, необходимого и достаточного для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр. Доказательства, которые свидетельствовали бы о недостоверности данного заключения, представлены не были. В результате судом был сделан вывод, что на момент принятия решения о переоформлении лицензии у территориального агентства по недропользованию имелись достаточные основания полагать, что новому пользователю недр было передано необходимое имущество для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка. Ссылка заявителя на то, что судом не было выяснено, какое имущество входит в состав имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка, какое имущество необходимо для осуществления деятельности, указанной в лицензии, в каком количестве должно быть передано имущество для осуществления такой деятельности, не была принята судом во внимание на основании того, что действующее законодательство о недропользовании не содержит специальных положений, определяющих вышеуказанные обстоятельства.

Дело иллюстрирует несовершенство действующего федерального законодательства в сфере недропользования в части правового регулирования механизма перехода права пользования недрами. Без нормативно установленной процедуры передачи имущества, необходимого для продолжения деятельности на участке недр, в том числе в части определения состава передаваемого имущества (непосредственно имущественный комплекс, его часть либо финансовые средства, позволяющие приобрести необходимое имущество для осуществления деятельности по пользованию недрами) как необходимого (качественный фактор), так и достаточного (количественный фактор) для продолжения деятельности по пользованию недрами, вероятность возникновения подобных спорных моментов в будущем очень высока. Необходимо соответствующее нормативное регулирование, например на ведомственном уровне (МПР России) либо на уровне Правительства РФ, с указанием в Законе РФ «О недрах» на то, каким нормативным актом указанные выше вопросы должны быть урегулированы и какой орган государственной власти (уровень) является ответственным за четкую регламентацию всех этих вопросов.

По вопросу, связанному с несовершенством нормативного регулирования процедуры переоформления лицензий на пользование недрами в связи с переходом прав пользования недрами, можно привести еще одно дело. Речь идет об отказе юридическому лицу в предоставлении права пользования недрами в отношении участка, на котором прежний пользователь недр был признан банкротом. Имущественный комплекс пользователя недр, признанного банкротом, был куплен физическим лицом – учредителем компании, которая впоследствии подала заявку на получение права пользования недрами на месторождении, разрабатываемом ранее пользователем недр, признанным банкротом.

Комиссией по рассмотрению заявок о предоставлении

⁷Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.03.2008 г. № А19-7479/07-39-Ф02-738/08 по делу № А19-7479/07-39 // Консультант Плюс. Судебная практика.

права пользования участками недр было отказано в предоставлении права пользования недрами. В обоснование данного отказа было приведено несколько доводов. Так, в обоснование была приведена норма абзаца 8 ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», а также норма подпункта 6 п. 3 Порядка переоформления лицензий на пользование участками недр, утвержденного приказом МПР РФ от 19.11.2003 г. № 1026, которыми предусмотрено, что право пользования участками недр переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности, а также переоформление лицензий на пользование участками недр осуществляется в случае приобретения субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) *при условии*, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством РФ, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством РФ о недрах. В ходе судебного разбирательства было выяснено, что учредитель компании, приобретший имущественный комплекс пользователя недр, признанного банкротом, внес купленный им имущественный комплекс в уставный капитал компании, претендующей на получение права пользования недрами, которой данное имущество в настоящий момент принадлежит на праве собственности. На основании вышеуказанных обстоятельств суд пришел к выводу, что то обстоятельство, что имущественный комплекс пользователя недр, признанного банкротом, был приобретен в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», не компанией-заявителем, а физическим лицом, не может препятствовать переоформлению права пользования недрами, ранее принадлежавшего предприятию-банкроту. Действующее законодательство не предусматривает возможности утраты права юридического лица на получение прав пользования участком недр и на переоформление лицензии в порядке абзаца 8 ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», если имущество для данного юридического лица приобретено его учредителем – физическим лицом.

Комиссия в обоснование своего отказа в предоставлении компании права пользования недрами указала также на то, что лицензия на пользование недрами, принадлежащая компании-банкроту, была аннулирована, а компания-заявитель подала свою заявку после аннулирования лицензии компании-банкрота. Следовательно, ни о каком переоформлении лицензии по основаниям, предусмотренным ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», не может быть и речи, данная статья вообще не должна применяться в этом случае. На это суд отметил, что лицензия компании-банкрота являлась действующей на момент приобретения учредителем компании-заявителя имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)». Закон РФ «О недрах» не предусматривает предельного

срока, в течение которого необходимо обратиться за переоформлением лицензии, а, следовательно, аннулирование лицензии не может являться основанием к отказу в восстановлении нарушенного права.

Таким образом, суд в данном решении прямо указал, что нормы ст. 17.1 Закона РФ «О недрах» имеют приоритет в вопросе перехода права пользования недрами, что даже при окончании срока действия лицензии в случае наличия признаков, свидетельствующих о начале процедуры перехода прав пользования недрами (продажа имущественного комплекса, необходимого для продолжения деятельности на участке недр), переоформление лицензии (по сути и по факту недействующей в связи с аннулированием) является правомерным⁸.

Весьма интересным с точки зрения определения правовой природы взаимоотношений между прежним и новым пользователями недр при переходе права пользования недрами представляется дело о попытке замены должника по исполнительному листу с прежнего пользователя недр на нового недропользователя. Организация обратилась в суд с требованием о замене должника, которым являлся прежний пользователь недр. Суд первой инстанции удовлетворил жалобу организации, обязав произвести замену должника с прежнего пользователя недр на нового пользователя недр, которому было передано право пользования недрами, как на «правопреемника» прежнего недропользователя. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции.

В кассационной жалобе организация просит отменить решение суда апелляционной инстанции, обосновывая свою позицию тем, что лицензия на пользование недрами является сделкой, соответственно, поскольку новому пользователю недр от прежнего пользователя переданы права и обязанности, связанные с недропользованием, то, по мнению организации, на основании указанной сделки к новому пользователю недр перешла и обязанность по возмещению организации причиненных ей прежним пользователем недр убытков.

Суд апелляционной инстанции, с которым впоследствии согласился суд кассационной инстанции, отказывая организации в удовлетворении заявления о процессуальном правопреемстве, исходил из следующего.

Право пользования недрами перешло от прежнего пользователя недр к новому пользователю в порядке, установленном ст. 17.1 Закона РФ «О недрах». Положения указанной нормы права, по мнению судов апелляционной и кассационной инстанций, не предусматривают переход прав и обязанностей по гражданско-правовым обязательствам от прежнего пользователя недр к лицу, созданному для продолжения деятельности на предоставленном участке недр. При этом судом апелляционной инстанции установлено и подтверждено судом кассационной инстанции, что прежний пользователь недр является самостоятельным действующим лицом. В учредительных документах прежнего и нового пользователей недр отсутствуют сведения о правопреемстве между указанными юридическими лицами. На основании

⁸Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 17.03.2008 г. по делу № А36-606/2007 // Консультант Плюс. Судебная практика.

вышеизложенных доводов суды сделали вывод, что переход права пользования недрами (при переоформлении лицензии на вновь созданное юридическое лицо для продолжения деятельности на лицензионном участке недр) не происходит в порядке универсального правопреемства, и что новый пользователь недр отвечал бы по долгам обязательств прежнего пользователя недр только в том случае, если бы сведения о правопреемстве были прямо прописаны в учредительных документах обеих организаций⁹.

Интерес с точки зрения необходимости совершенствования правового регулирования процедуры продления лицензии на пользование недрами представляет дело о безлицензионном пользовании недрами и взыскании ущерба, причиненного государству таким безлицензионным пользованием недрами. Так, проведенная в рамках государственного геологического контроля внеплановая проверка выявила факт безлицензионной добычи нефти, что, по мнению контрольного органа, повлекло причинение государству убытков, которые должны определяться исходя из ставки налога на добычу полезных ископаемых.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что пользователь недр имел лицензию на геологическое изучение недр в период с 1999 г. по 31.12.2003 г., которой было предусмотрено бурение и пробная эксплуатация трех скважин. Было выяснено, что пользователь недр в установленном законодательством порядке 03.12.2003 г. (т. е. в период действия лицензии) отправлял в уполномоченный орган заявку на продлении поисковой лицензии, однако решение о продлении срока действия лицензии было принято уполномоченным органом только 17.03.2004 г.; названным решением срок действия лицензии был продлен до 22.07.2004 г. Добычная лицензия на две из трех скважин была выдана пользователю недр 27.01.2004 г.

В ходе проверки контрольным органом был установлен факт безлицензионной добычи нефти: на первой скважине – в период с 01.01.2004 г. (т. е. с момента официального истечения срока действия лицензии) по 16.03.2004 г. (т. е. до момента официального продления срока действия лицензии), на двух остальных скважинах – в период с 01.01.2004 г. по 26.01.2004 г. (т. е. до момента получения добычной лицензии на эти две скважины). Однако суд в своем решении указал на невиновность пользователя недр в отсутствие у него в рассматриваемый спорный период лицензии на пользование недрами, поскольку, несмотря на своевременную подачу пользователем недр заявки на продление лицензии, уполномоченный орган принял решение о продлении лицензии только через три месяца после подачи заявки и через два месяца с момента окончания первоначального срока действия лицензии. Кроме того, отказывая в удовлетворении иска о возмещении государству убытков от безлицензионного пользования недрами, суд обоснованно исходил из следующего.

Согласно ст. 15 Гражданского кодекса РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не

предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). В соответствии со ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежат возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

По общему правилу убытки подлежат взысканию при наличии доказательств, подтверждающих возникновение убытков у лица, право которого нарушено, причинную связь между понесенными убытками и действиями ответчика, а также размер убытков. Для наступления имущественной ответственности за причинение вреда необходимо наличие состава правонарушения, приведшего к причинению вреда, противоправности поведения причинителя вреда, причинной связи между двумя первыми элементами и вины причинителя вреда.

В силу ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Между тем причинение государству ущерба в результате действий пользователя недр материалами дела не подтверждается. Суд также постановил, что сам по себе факт безлицензионного пользования недрами не может свидетельствовать о причинении ущерба и служить основанием для возникновения убытков. Иных доказательств, подтверждающих наличие убытков, причиненных РФ в результате безлицензионной добычи нефти пользователем недр, контрольным органом не представлено (ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ). На основании вышеизложенного суд принял решение в пользу пользователя недр¹⁰.

Данное дело интересно с практической точки зрения тем, что, несмотря на формально безлицензионную добычу, пользователь недр был признан невиновным, поскольку за период «безлицензионности» недропользования был ответственен орган исполнительной власти, уполномоченный на переоформление (продление) лицензии на пользование недрами. Дело также показало определенное несовершенство федерального законодательства, регулирующего вопросы оформления, переоформления, продления лицензий на пользование недрами. Представляется, что основные требования к порядку, условиям и срокам выдачи, переоформления, продления лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии должны быть закреплены в Законе РФ «О недрах»; конкретные документы, регламентирующие механизм совершения указанных действий и процедур, должны быть разработаны уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (МПР России, Роснедра) в четком соответствии с нормами Закона РФ «О недрах».

⁹Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.04.2008 г. № Ф09-10163/06-С6.

¹⁰Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.01.2008 г. № Ф09-10960/07-С4 // Консультант Плюс. Судебная практика.

Судебные споры в области правового регулирования вопросов, связанных с соотношением норм Земельного кодекса РФ и Закона РФ «О недрах» в части предоставления земельных участков для целей недропользования. Интересным для анализа представляется дело, возникшее в результате спора относительно земельного участка между собственником находящегося на данном участке недвижимого имущества и пользователем недр, владеющим горным отводом в пределах указанного земельного участка. Собственник недвижимого имущества в обоснование своих претензий на оспариваемый земельный участок (выступивший с заявлением о предоставлении ему в собственность за плату (выкуп) земельного участка) ссылался на норму ч. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ, согласно которой собственник находящегося на земельном участке недвижимого имущества имеет исключительное право на приобретение прав на данный земельный участок. В свою очередь пользователь недр утверждал, что Закон РФ «О недрах», положения которого предусматривают предоставление земельного участка в границах горного отвода владельцу горного отвода, имеет приоритетное значение перед нормами земельного законодательства. Учитывая, что спорный земельный участок располагается на территории горного отвода, пользователь недр посчитал, что имеет первоочередное право на приобретение прав на спорный земельный участок.

Администрация муниципального образования, в границах которого расположен оспариваемый земельный участок, отказывая в предоставлении собственнику имущества земельного участка, свой отказ обосновала тем, что испрашиваемый земельный участок имеет статус горного отвода, и поэтому вопрос о предоставлении земельного участка необходимо согласовать с пользователем недр, который имеет лицензию на право пользования недрами, и органами Ростехнадзора.

Суд первой инстанции, суд апелляционной инстанции, а также Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа¹¹ пришли к одинаковому выводу, обосновав его равнозначными доводами, посчитав, что собственник недвижимого имущества имел преимущественное право перед пользователем недр на приобретение земельного участка, на котором расположено недвижимое имущество первого. Суды исходили из того, что, согласно ст. 7 Закона РФ «О недрах», пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены. Более того, из материалов дела следует, что окончательные границы горного отвода и его оформление не произведены, в установленном порядке земельный участок, в границах которого находится горный отвод, пользователю недр не предоставлен.

Отношения по предоставлению земельных участков, необходимых для работ, связанных с использованием недр, регулируются земельным законодательством. Таким образом, при рассмотрении заявления собственника недвижи-

мого имущества о признании незаконным отказа администрации в предоставлении в собственность земельного участка суды обоснованно руководствовались в первую очередь нормами земельного законодательства, предусматривающего право собственника имущества, расположенного на земельном участке, на приобретение названного земельного участка. Довод пользователя недр в кассационной жалобе о невозможности предоставления собственнику недвижимого имущества спорного земельного участка в связи с резервированием его для государственных и муниципальных нужд судами был также отклонен, но по процессуальному основанию: соответствующие доказательства в материалах дела не были представлены.

При рассмотрении данного дела и анализе принятого в ходе его рассмотрения решения возникает вопрос: как должны были бы поступить судебные инстанции, если бы в ходе судебного разбирательства было установлено и доказано соответствующими документами, что оспариваемый земельный участок был в установленном порядке зарезервирован для государственных или муниципальных нужд? В поисках ответа следует обратиться к постановлению Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 24.03.2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». Согласно п. 4 названного постановления правомерным основанием для отказа в продаже земельного участка может служить то обстоятельство, что в соответствии с актом соответствующего органа власти о резервировании, утвержденным до обращения собственника недвижимости с заявлением о выкупе земельного участка, на данном земельном участке предусмотрено строительство другого объекта. Данная позиция Пленума Высшего арбитражного суда нашла применение в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.06.2008 г. № Ф08-3344/2008 по делу № А53-20811/2007-С2-50¹².

По данному делу предприниматель обратился к администрации муниципального образования с требованием о заключении с ним договора купли-продажи земельного участка, находящегося под принадлежащим ему на праве собственности недвижимым имуществом. Администрацией муниципального образования предпринимателю было отказано в заключении договора купли-продажи на том основании, что испрашиваемый земельный участок был зарезервирован для прокладки канализационной сети в соответствии с утвержденной главой муниципального образования схемой.

Рассматривая дело, суды отметили, что согласно абзацу 2 п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами. Одним из принципов земельного законодательства является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего

¹¹Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.05.2008 г. № А78-4946/07-С2-20/235-Ф02-1793/08 // Консультант Плюс. Судебная практика.

¹²Консультант Плюс. Судебная практика.

общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подпункт 11 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ).

В силу ч. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ) не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков; резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. В статье 70.1 Земельного кодекса РФ (введена Федеральным законом от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ) резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 Кодекса, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов. Согласно п. 1 ст. 49 Кодекса изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных, в частности, с размещением объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

На основании ч. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» отчуждению в соответствии с данным Законом не подлежат земельные участки, находящиеся в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд (абзац введен Федеральным законом от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ).

По смыслу п. 4 постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 24.02.2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» правомерным основанием для отказа в продаже земельного участка может служить то обстоятельство, что, в соответствии с актом соответствующего органа власти о резервировании, утвержденным до обращения собственника недвижимости с заявлением о выкупе земельного участка, на данном земельном участке предусмотрено строительство другого объекта. Таким образом, *основанием для отказа собственнику* недвижимого имущества в приватизации расположенного под объектом недвижимости земельного участка может служить *решение о резервировании земельного участка для муниципальных нужд, принятое до обращения лица с соответствующим заявлением*. Аналогичное решение, принятое *после обращения* лица с заявлением о выкупе участка, может являться препятствием для приватизации земельного участка в случае, если резервирование осуществлено *на основании генерального плана развития населенного пункта либо иной градостроительной документации*, касающейся планирования и застройки, утвержденной до обращения заинтересованного лица с заявлением о выкупе земельного участка, из которой следует, что земельный участок предназначен для использования в муниципальных и общественных интересах.

Судебные споры, возникающие в сфере уплаты налогов, сборов и платежей при пользовании недрами. Наиболее интересным в сфере уплаты налогов, сборов и платежей при пользовании недрами с точки зрения выводов судебных инстанций представляется дело, связанное с доначислением налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДСПИ) в связи с неправомерностью признания добытого полезного ископаемого не подлежащим налогообложению в части исчисления и уплаты НДСПИ. Так, в ходе судебного разбирательства, инициированного налоговым органом, было установлено, что пользователю недр было разрешено за свой счет производить поисковые и детализационные маршруты с радиометрическими наблюдениями месторождений строительного камня,

ГУП «Центр правовых проблем северных территорий», созданное Думой Ханты-Мансийского АО–Югры в 1996 г., осуществляет деятельность в области федерального и регионального законодательства по широкому спектру отраслей законодательства, ведет научно-исследовательскую деятельность и выполняет сравнительно-правовой анализ правоприменения российского и зарубежного законодательства в области недропользования.

Центр предлагает комплексные программы по правовому и информационно-аналитическому обеспечению органов государственной власти субъектов РФ при осуществлении нормотворческой деятельности и управлении природными ресурсами, а также программы по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в сфере местного управления и оказанию правовой помощи муниципальным образованиям субъектов РФ.

Адрес ГУП «Центр правовых проблем северных территорий»:
117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д.34, офис 423
Тел/факс: (495) 234-01-72, (495) 234-02-58
E-mail: info@cppst.ru; 3520.g23@g23.relcom.ru
www.cppst.ru

проходки горных выработок, осуществлять отбор технологической крупнообъемной пробы объемом 1000 м³ и проводить лабораторные работы, в том числе по физико-механическим испытаниям проб и щебня. На указанном участке недр имелся ранее действующий карьер с невыбранными запасами взорванной горной массы. Технологическая проба данной горной массы отгружалась пользователем недр из отвалов уже добытой и списанной горной массы, оставшейся от ранее разработанного карьера. Данные работы (в том числе взрывные) непосредственно пользователем недр не осуществлялись, на основании чего суды первой и апелляционной инстанции сделали вывод, что добыча полезных ископаемых не производилась, кроме того, налоговым органом не представлены доказательства, подтверждающие, что пользователь недр производил взрывные работы для добычи из недр полезных ископаемых. Также суды отклонили доводы налогового органа о том, что пользователь поставил в проверенном периоде на горно-обогатительный комбинат полезное ископаемое – микроклиновый пегматит. По мнению судебных инстанций, из отчета по технологическим пробам материалов, поступивших от пользователя недр на комбинат именно с целью проведения технологических проб, следует, что поставленный материал не соответствовал ТУ 5726-02751323673-2002 «Пегматит микроклиновый кусковой». Отбор и подготовка проб для испытаний проводились по ГОСТ 703075 «Материалы полевошпатовые и кварц-полевошпатовые для тонкой керамики».

По мнению судов, налоговый орган не доказал, что пользователем недр добывались в проверенном периоде полезные ископаемые и осуществлялась их реализация. Суд кассационной инстанции, рассматривая данное дело, посчитал, что при принятии обжалуемых судебных актов судебные инстанции неправильно применили нормы материального права. Так, по мнению суда, способ добычи полезного ископаемого (непосредственно проведение взрывных работ на карьере либо использование ранее взорванной горной массы для извлечения технологических проб из отвалов списанной и отработанной горной массы, оставшейся от ранее разработанного карьера) не является условием освобождения от уплаты НДС, поскольку это прямо не предусмотрено ни Налоговым кодексом РФ, ни Законом РФ «О недрах». В отношении добытого материала и вопроса о признании его добытым полезным ископаемым суд кассационной инстанции признал добытый пользователем материал полезным ископаемым. При этом суд сослался на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОК 004-93), используемый в целях налогообложения, по которому добытое пользователем недр сырье является продукцией отраслей горнодобывающей промышленности и разработки карьеров.

В соответствии с подпунктом 10 п. 2 ст. 337 Налогового кодекса РФ, добытым полезным ископаемым является неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии (в том числе камень строительный и другие неметаллические ископаемые). Согласно п. 2 ст. 342

Налогового кодекса РФ по ставке 5,5 % производится обложение добытого полезного ископаемого в виде неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии. По такой ставке налоговый орган и доначислил Обществу за проверенный период НДС, пени и применил штрафные санкции.

Суд принимал решение, не полностью проанализировав ситуацию и не дав оценку применения норм материального права, в частности, норм Налогового кодекса РФ. Так, суд не принял во внимание, что пользователь недр извлекал минеральное сырье из списанной и отработанной горной массы, оставшейся от ранее разработанного карьера. Следовательно, суд должен был рассмотреть вопрос о возможности применения по данному делу ряда других норм Налогового кодекса РФ, например, пунктов 4 (при добыче полезных ископаемых при разработке некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых) и 5 (при добыче полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств в связи с отсутствием в РФ промышленной технологии их извлечения, а также добываемых из вскрышных и вмещающих (разубоживающих) пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (в том числе в результате переработки нефтешламов) в пределах нормативов содержания полезных ископаемых в указанных породах и отходах), п. 1 ст. 342 Налогового кодекса РФ, предполагающих применение нулевой ставки при исчислении НДС, а также проверить вероятность «подпадания» данного вопроса под действие нормы ст. 337 Налогового кодекса РФ, ее различных пунктов (в части определения понятия «добытое полезное ископаемое»). На это, в частности, указал также суд кассационной инстанции, направив дело на повторное рассмотрение, указав при этом суду первой инстанции на необходимость проверки и исследования надлежащим образом обстоятельств, указанных в решении контрольного органа и в акте проверки, а также в поступивших ответах природоохранных органов на ее запросы, связанные с доначислением НДС, пеней и штрафов, а также полного и всестороннего анализа других материалов дела, после чего принять решение в соответствии с нормами материального и процессуального права¹³. ■

The analysis of court rulings on the application of the Underground Resources Law of the Russian Federation for the first half-year 2008.
M. G. Kirzhimov, N. I. Tolstykh

A detailed analysis is presented of the court rulings on the application of the Underground Resources Law of the Russian Federation for the first half-year 2008. The authors prove that in most cases the disputes and discrepancies between the participants of underground resources management process are explained by the shortcomings of the applicable laws, which predetermine such disputes; as well as by incorrect interpretation and misapplication of norms of the law of rights by business entities thus predetermining the imposition of sanctions on them by the respective watchdog agencies, and even due to misapplication of these norms by watchdog agencies as such that in its turn gives an opportunity to business entities to litigate their actions or failure to act in judicial proceedings.

¹³Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.01.2008 г. по делу № А26-552/2007.