



Н. И. Толстых
Высшая школа экономики
эксперт Центра
инвестиционного анализа¹
член ЕСОЭН
urnit@mail.ru

Судебная практика рассмотрения споров, связанных с использованием недрами

¹Россия, 109074, Москва, Славянская пл., 4, стр. 2, к. 219.

В настоящей статье рассматриваются споры, связанные с использованием недрами, судебные решения по которым имеют значение как для правоприменительной практики, так и для совершенствования правового регулирования отношений недропользования. Рассмотрены наиболее интересные судебные решения, связанные с обжалованием нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с использованием недрами, отнесением участков недр к участкам недр федерального значения, обжалованием решений уполномоченных органов при пользовании недрами, с досрочным прекращением, приостановлением, ограничением права пользования недрами, с привлечением пользователей недр к административной ответственности, с использованием земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами

Ключевые слова: административная ответственность; досрочное прекращение права пользования недрами; законодательство о недрах; земельные участки; лицензия на пользование недрами; нормативные правовые акты; ограничение права пользования недрами; приостановление права пользования недрами; пользование недрами; пользователь недр; судебная практика; уполномоченные органы; участки недр

В 2017 г. исполнилось 25 лет с даты принятия Закона РФ «О недрах», что в российском правовом поле может свидетельствовать о некоторой стабильности правового регулирования отношений недропользования. Однако, несмотря на некоторую стабильность основных правовых институтов в сфере недропользования и предметное совершенствование правового регулирования пользования недрами, судебная практика рассмотрения споров, связанных с использованием недрами, до настоящего времени характеризуется отсутствием единообразного применения судами положений законодательства РФ. Отрицательную роль в данном вопросе играет и отсутствие до настоящего времени постановления Пленума Верховного суда РФ по вопросам применения законодательства о недрах. Необходимо отметить, что в настоящее время ВС РФ создается рабочая группа по подготовке постановления пленума «О некоторых вопросах гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный окружающей среде». Представляется, что аналогичное постановление пленума ВС РФ по вопросам применения законодательства о недрах играло бы значительную роль и в части формирования единообразной судебной практики, и в части совершенствования правового регулирования отношений недропользования.

Большинство споров, в том числе в сфере недропользования, связаны с неправильным применением либо уполномоченными органами, либо заинтересованными субъектами предпринимательской деятельности положений законодательства РФ. В настоящем обзоре судебной практики рассмотрения споров, связанных с использованием недрами, хотелось бы остановиться на спорах, демонстрирующих несовершенство правового регулирования конкретных общественных отношений.

1. Обжалование нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с использованием недрами

1.1. В 2017 г. предпринимались попытки оспаривания положений законодательства РФ, предусматривающих право уполномоченного органа досрочно прекращать, приостанавливать, ограничивать право пользования недрами. Так, предметом рассмотрения ВС РФ было административное дело о признании недействующими п. 107, 111, 115, 117 Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений

в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержденного приказом Минприроды России от 29.09.2009 № 315 (зарегистрирован в Минюсте России 25.12.2009 № 15837). По мнению заявителя, в оспариваемых положениях Административного регламента вопреки принципу правовой определенности не содержатся условия применения и критерии выбора уполномоченным органом одного из трех возможных решений (о досрочном прекращении, приостановлении, ограничении права пользования недрами), что создает неравные условия для различных субъектов предпринимательской деятельности. ВС РФ не поддержал позицию заявителя, отметив, что права пользователя недр гарантируются порядком досрочного прекращения права пользования недрами, закрепленным в ст. 21 Закона РФ «О недрах» (апелляционное определение ВС РФ от 11.07.2017 № АПЛ17-180, решение ВС РФ от 20.03.2017 № АКПИ16-1380).

Также необходимо отметить, что ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» была обжалована в Конституционный суд РФ в связи с наличием правовой неопределенности в части правовых оснований досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, понятия «существенных» условий лицензии на пользование недрами, при нарушении которых уполномоченный орган вправе принять решение о досрочном прекращении права пользования недрами. Однако КС РФ также не согласился с позицией заявителя, отметив, что предусмотренный законодателем правовой механизм досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами обеспечивает защиту прав пользователя недр и не исключает возможности учета совокупности всех фактических обстоятельств при рассмотрении дела. В отношении понятия «существенных условий пользования недрами» КС РФ отметил, что это понятие относится к числу оценочных, широко используемых в законодательной технике, и в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологических, географических, климатических, экономических и т.п.), не представляется возможным дать единое нормативное определение термина «существенные условия лицензии» (определение КС РФ от 09.03.2017 № 565-О).

Однако, несмотря на позиции Верховного и Конституционного судов РФ, необходимо от-

метить, что законодательство о недрах недостаточно определенно разграничивает понятия «досрочное прекращение права пользования недрами», «приостановление права пользования недрами», «ограничение права пользования недрами», порядок принятия и последствия конкретного решения. На устранение данной правовой неопределенности направлен разработанный Минприроды России проект федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии» (внесен Правительством РФ) [1].

1.2. Предметом рассмотрения ВС РФ в 2017 г. был приказ Минприроды России от 30.12.2016 № 720 «Об утверждении перечня полезных ископаемых и/или территорий, в отношении которых в 2017 г. не допускается подача заявок на получение права пользования участком недр в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых или углеводородного сырья, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, в порядке, предусмотренном разделами 4 и 5 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения), утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 10.11.2016 № 583». По мнению заявителя, приказ Минприроды России от 30.12.2016 № 720 издан с нарушением требований законодательства и не прошел регистрацию Минюста России.

Однако ВС РФ не поддержал позицию заявителя, т.к. приказ Минприроды России от 30.12.2016 № 720 является организационно-распорядительным актом, не имеющим нормативного характера. Основываясь на позиции, изложенной в постановлении Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 (в редакции постановления Пленума ВС РФ от 09.02.2012 № 3) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», ВС РФ отметил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

2. Отнесение участков недр к участкам недр федерального значения

Представляет интерес судебная практика относительно отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. Так, определением ВС РФ от 10.06.2015 № 306-КГ14-8481 по делу № А55-19946/2013 был сделан вывод, что действующее законодательство о недрах не ставит отнесение участка недр к участкам недр федерального значения в зависимость от его включения в перечень участков недр федерального значения, подлежащий опубликованию федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах». Исходя из изложенного, то обстоятельство, что земельный участок не

Судебная практика рассмотрения споров, связанных с использованием недр, до настоящего времени характеризуется отсутствием единообразия в применении судами положений законодательства РФ

включен в указанный перечень, не отменяет принадлежность участка недр к участкам недр федерального значения, в случае если он соответствует критериям, установленным ч. 3 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах».

Соответственно, если земельный участок, в границах которого расположено месторождение ПИ, относится к землям обороны и безопасности, данный участок недр относится к участкам недр федерального значения, принятие решения о проведении аукциона на право пользования которым отнесено к компетенции Правительства РФ. Данное правило также распространяется и на предоставление участков недр, расположенных на землях обороны и безопасности, для целей разведки и добычи общераспространенных ПИ.

3. Споры, связанные с обжалованием решений уполномоченных органов при пользовании недрами

Одной из многочисленных категорий споров являются споры, связанные с обжалованием решений уполномоченных органов об отказе в продлении срока пользования недрами. В соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона РФ «О недрах» 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 условий лицензии данным пользователем недр. Основываясь на данном положении Закона РФ «О недрах», при наличии каких-либо нарушений условий лицензии на пользование недрами суды признают законными решения уполномоченных органов об отказе в продлении срока действия лицензии (определение ВАС РФ от 17.01.2013 № ВАС-17171/12). Однако представляют интерес два решения, согласно которым судами отмечается необходимость учета фактических обстоя-

Большинство споров, в том числе в сфере недропользования, связаны с неправильным применением либо уполномоченными органами, либо заинтересованными субъектами предпринимательской деятельности положений законодательства РФ

тельств нарушения пользователем недр условий пользования недрами при принятии решения о продлении либо об отказе в продлении срока пользования недрами.

Так, в соответствии с постановлением арбитражного суда Московского округа от 13.11.2016 № Ф05-15293/2016 по делу № А40-227326/15, наличие нарушений у предыдущего пользователя недр не может являться безусловным основанием для отказа в продлении срока действия лицензии и изменения других условий пользования недрами действующему недропользователю (приобретшему в рассматриваемом случае имущество предприятия-банкрота), не совершившему нарушений действующего законодательства. В соответствии с определением ВС РФ от 14.01.2016 № 303-КГ15-18070 по делу № А37-180/2015, при принятии решения об отказе в продлении срока действия лицензии на пользование недрами уполномоченным органом должны учитываться фактические обстоятельства, препятствующие выполнению условий пользования недрами. В частности, в рассматриваемом случае при принятии решения об отказе в продлении срока пользования недрами уполномоченным органом не были учтены объективные причины, связанные с корпоративными спорами участников юридического лица, явля-

ющегося пользователем недр, что подтверждается вступившими в законную силу судебными актами, при которых пользователь недр не имел реальной возможности по осуществлению пользования недрами. Соответственно, и в первом, и во втором случаях решения об отказе в продлении срока пользования недрами признаны незаконными.

Также представляет интерес дело, в котором судом отмечается, что принятие уполномоченным органом решения о досрочном прекращении права пользования недрами не может являться основанием для неисполнения судебного решения, признавшего незаконным решение об отказе в переоформлении лицензии на пользование недрами (определение ВС РФ от 18.04.2016 № 305-КГ16-2772).

К новой категории споров можно отнести споры, связанные с обжалованием решений уполномоченных органов об отказе во внесении изменений в условия лицензии на пользование недрами в части изменения границ участка недр. Интерес представляют постановление арбитражного суда Поволжского округа от 21.02.2017 № Ф06-17826/2017, определение ВС РФ от 21.06.2017 № 306-КГ17-6851, согласно которым изменение границ участка недр в сторону его увеличения за счет включения в границы участка недр предоставленного в пользование участка недр, имеющего статус геологического отвода, не является основанием для отказа во внесении изменений в условия лицензии на пользование недрами в части изменения границ участка недр.

После внесения Федеральным законом от 29.12.2014 № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ» в Закон РФ «О недрах» ст. 7.1, предусматривающей возможность исправления технических ошибок в лицензии на пользование недрами, в том числе в сведениях о границах участков недр, можно выделить отдельную категорию споров, связанную с обжалованием решений уполномоченных органов в исправлении технических ошибок. Основной вопрос, в том числе в правоприменительной практике, связан с отсутствием в законодательстве РФ критериев технической ошибки, что предполагает субъективность при принятии решения уполномоченным органом. При этом судебные органы отмечают, что само по себе несоответствие сведений о размере указанной в лицензии на пользование недрами площади участка недр площади горного отвода в заявленных географических границах не свидетельствует о том, что неверным является указание границ горного отвода, а не его пло-

шадри (определение ВС РФ от 31.08.2016 № 309-КГ16-11107).

4. Споры, связанные с досрочным прекращением, приостановлением, ограничением права пользования недрами

Споры, связанные с досрочным прекращением права пользования недрами, относятся к категории достаточно многочисленных. При этом в большинстве случаев они связаны с несоблюдением установленного ст. 21 Закона РФ «О недрах» порядка досрочного прекращения права пользования недрами, т.к. несоблюдение уполномоченными органами порядка досрочного прекращения права пользования недрами расценивается судами как основание для признания решения о досрочном прекращении права пользования недрами недействительным.

При этом необходимо обратить внимание, что ст. 21 Закона РФ «О недрах» предусматривает различный порядок досрочного прекращения права пользования недрами в зависимости от оснований досрочного прекращения права пользования недрами. В частности, ею предусмотрена обязанность уполномоченных органов уведомить пользователя недр о возможном досрочном прекращении права пользования недрами за 3 месяца до даты принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами лишь в случаях досрочного прекращения права пользования недрами по основаниям, предусмотренным п. 2, 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах». В случаях, предусмотренных ч. 1 п. 1 и 4 ч. 2 и ч. 3 ст. 20 Закона РФ «О недрах», пользование недрами прекращается непосредственно после принятия уполномоченным органом решения об этом с письменным уведомлением пользователя недр.

Постановлением арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.07.2017 по делу № А33-26612/2016 подтверждена правомерность принятия решения уполномоченным органом решения о досрочном прекращении права пользования недрами в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 20 Закона РФ «О недрах» без уведомления пользователя недр о возможном досрочном прекращении права пользования недрами за 3 месяца. В рассматриваемом случае предоставленная пользователю недр лицензия на пользование недрами предусматривала, что право пользования недрами прекращается в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 20 Закона РФ «О недрах» в случае невыполнения победителем аукциона условий пользования лицензионным участком в части предоставления отчета по геологическому изучению лицензионного участка и матери-

алов подсчета запасов угля на государственную экспертизу запасов и передачи его в территориальный и федеральный фонды геологической информации. Пользователем недр не были выполнены данные условия лицензии на пользование недрами. Соответственно, в рассматриваемом случае право пользования недрами правомерно было прекращено уполномоченным органом при возникновении определенного условия, зафиксированного в лицензии, с наступлением которого прекращается право пользования недрами. Постановлением арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.07.2017 по делу № А33-26612/2016 также отмечено, что приказ Минприроды России от 29.09.2009 № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» не определяет жестких требований к формальному наименованию представления уполномоченного органа, являющегося основанием для принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами.

При рассмотрении споров, связанных с досрочным прекращением права пользования недрами, также остается неопределенным вопрос, что представляет собой институт «досрочного прекращения права пользования недрами». Согласно анализируемому выше решению КС РФ, решение уполномоченного органа о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) пользования недрами следует расценивать как специальную меру государственного принуждения, которая должна отвечать требованиям справедливости, быть адекватной, пропорциональной, соразмерной и необходимой для защиты не только публичных интересов государства, связанных с его экономической и экологической безопасностью, но и частных интересов физических и юридических лиц как субъектов правоотношений в сфере недропользования (определение КС РФ от 9.03.2017 № 565-О). Однако судебная практика преимущественно исходит из правомерности принятия уполномоченным органом решения о досрочном прекращении права пользования недрами без учета названных КС РФ принципов принятия решения о досроч-

ном прекращении права пользования недрами. Представляется целесообразным анализ данного вопроса в постановлении Пленума ВС РФ.

Также в правоприменительной практике встречается неправомерное отождествление правовых институтов «привлечения к административной ответственности» и «досрочного прекращения права пользования недрами». Так, постановлением арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31.05.2017 № Ф02-2318/2017 по делу № А33-11130/2016 отмечается, что досрочное прекращение действия лицензии на пользование недрами не является административным наказанием и не связано с процедурой привлечения к административной ответственности, осуществляемой контрольным (надзорным) органом в случае неисполнения выданных им предписаний. Таким образом, при досрочном прекращении права пользования недрами необходимо исходить из срока, установленного в уведомлении уполномоченного органа, принимающего решение о досрочном прекращении права пользования недрами, о необходимости устранения допущенных нарушений, а не содержащегося в предписаниях контрольного (надзорного) органа. Срок, устанавливаемый в уведомлении на устранение нарушений, не может быть в соответствии с приказом Минприроды России от 29.09.2009 № 315 менее 3 месяцев и превышать 12 месяцев, исчисляемых с даты получения пользователем недр уведомления.

5. Споры, связанные с привлечением пользователей недр к административной ответственности

Наиболее многочисленной категорией споров в сфере недропользования является оспаривание привлечения к ответственности в соответствии с ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ за пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и/или требований утвержденного в установленном порядке технического проекта. В большинстве случаев данная категория споров не представляет интереса с точки зрения анализа правоприменения. Однако необходимо отметить, что привлечение к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ, возможно только при условии фактического пользования недрами.

Постановлением арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.04.2017 по делу № А17-6636/2016 при рассмотрении кассационной жалобы уполномоченного органа, принявшего решение о привлечении пользователя недр к административной ответственности за нарушение условий, предусмотренных лицензией

на пользование недрами, и/или требований утвержденного в установленном порядке технического проекта, было установлено, что на момент проверки деятельность пользователя недр, осуществляемая на основании лицензии на пользование недрами, была приостановлена решением Тейковского районного суда Ивановской области от 20.09.2013 по делу № 2-1242/2013 и фактически не велась. При таких обстоятельствах суды пришли к выводу о неправомерности применения ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ.

6. Споры, связанные с использованием земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами

Споры, связанные с использованием земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами (далее – земельные участки для целей недропользования), относятся к категории споров, иллюстрирующей несовершенство законодательства РФ.

В соответствии с законодательством РФ, нормативное правовое регулирование предоставления земельных участков для целей недропользования различается в зависимости от того, кому на праве собственности или ином вещном праве принадлежат конкретные земельные участки. Условно правовое регулирование предоставления земельных участков для целей недропользования можно разделить на правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся:

- в государственной и муниципальной собственности;
- в собственности физических и юридических лиц.

Одним из наиболее распространенных механизмов предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей недропользования является предоставление земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) (ст. 25.1 Закона РФ «О недрах», пп. 20 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ). Несмотря на активное использование данного механизма, судами нередко рассматриваются споры, связанные с отказом пользователям недр в предоставлении земельного участка для целей недропользования в аренду без проведения торгов. По результатам анализа данной категории споров можно выявить следующие проблемы правового регулирования.

Во-первых, один из основных вопросов, возникающих при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной

и муниципальной собственности, для целей недропользования, связан с тем, обязан ли уполномоченный орган предоставить пользователю недр земельный участок в аренду без проведения торгов либо данный вопрос может быть оставлен на усмотрение уполномоченного органа. В соответствии с определением ВС РФ от 19.06.2017 № 304-КГ17-7373 по делу № А46-8316/2016 при наличии сведений о выданной лицензии на пользование недрами уполномоченный орган обязан предоставить пользователю недр в аренду без торгов земельный участок для целей недропользования. Данная позиция также подтверждается арбитражной практикой: постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 30.03.2012 по делу № А27-10257/2011 отмечено, что намерение и осуществление действий уполномоченного органа по формированию земельных участков для их предоставления по результатам проведения торгов не является основанием для отказа пользователю недр в выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта для последующего предоставления такого земельного участка пользователю недр в аренду без торгов для целей недропользования. Учитывая, что данный вопрос возникает в правоприменительной практике регулярно, представляется целесообразным его анализ в постановлении Пленума ВС РФ.

Во-вторых, судебная практика исходит из обязательности соблюдения одновременно трех условий для предоставления земельного участка пользователю недр без проведения торгов: наличия лицензии на пользование недрами; оформления геологического отвода и/или горного отвода; утверждения проектной документации для проведения работ, связанных с использованием недрами (постановление арбитражного суда Поволжского округа от 3.03.2017 № Ф06-17766/2017). При этом необходимо отметить, ст. 48, 49 Градостроительного кодекса РФ, а также Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, необходимость наличия прав на земельный участок предусмотрена уже на этапе проектирования объектов капитального строительства и государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства. В связи с этим, учитывая определенное «дублирование» технических проектов разработки месторождений ПИ и проектной документации объектов капитального строительства, что наиболее актуально для разработки месторождений ТПИ,

возникает противоречие между законодательством о градостроительной деятельности и законодательством о недрах, связанное с порядком предоставления земельных участков для целей недропользования.

В-третьих, принципиальной проблемой при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей недропользования является определение границ земельного участка, необходимого для ведения работ, связанных с использованием недрами. Позиция уполномоченных органов в части определения границ земельного участка, предоставляемого в аренду для целей недропользования без проведения торгов, состоит в том, что предоставление земельных участков в аренду без торгов возможно исключительно в границах участка недр, предоставленного в пользование. Данная позиция основывается преимущественно на приказе Минэкономразвития России от 12.01.2015 № 1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов» (зарегистрировано в Минюсте России 27.02.2015 № 36258), согласно которому предоставление земельных участков для целей недропользования в аренду без торгов обосновывается только лицензией на пользование недрами, которая может обосновать ведение работ, связанных с использованием с недрами, только в границах участка недр, предоставленного в пользование. Технический проект на разработку месторождения ПИ не предоставляется в уполномоченный орган для обоснования границ земельного участка. Судебная практика по данному вопросу придерживается различных точек зрения. Например, в соответствии с постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2015 № 05АП-8903/2015 по делу № А59-2292/2015, предоставление в аренду без проведения торгов земельных участков, расположенных за границами горного отвода, для целей недропользования не противоречит требованиям Закона РФ «О недрах» и Земельного кодекса РФ. В соответствии с постановлением ФАС Центрального округа от 27.05.2014 по делу № А54-3474/2013 (оставлено в силе определением ВС РФ от 19.08.2014 по делу № 310-ЭС14-490) предоставление в аренду земельного участка площадью большей, чем горный отвод не противоречит закону. Постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 по делу № А09-5133/2013 отмечается, что Закон РФ «О недрах», лесное и земельное законодательство не содержат запретов на предоставление лесных участков

в аренду для разработки месторождения ПИ, если часть предоставляемого участка выходит за пределы границ горного отвода, т.к. как разработка ПИ – это технологический процесс, включающий в себя как добычу, так и подготовку к ней, создание сооружений, коммуникаций, подъездов, инфраструктуры и другое, а следовательно, при разработке месторождения ПИ требуются земельные участки, как в пределах горного отвода, так и за его границей. Однако имеется и иная точка зрения: согласно определению ВС РФ от 11.04.2017 № 302-ЭС17-2880 по делу № А74-10352/2015; постановлению арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 22.12.2016 № Ф02-7070/2016 по делу № А74-10352/2015, предоставление земельного (лесного) участка для ведения работ, связанных с использованием недрами, в аренду без проведения торгов возможно только в соответствии с лицензией на осуществление деятельности на конкретном участке недр, в пределах границ горного отвода.

Представляется, что проблемы, связанные с противоречиями законодательства о недрах и градостроительного законодательства, а также проблемы, связанные с определением границ земельных участков, предоставляемых для целей недропользования, должны быть решены на нормативном уровне. В частности, Минприроды России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и Земельный кодекс РФ в части совершенствования правового механизма предоставления земельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с использованием недрами» [2], предусматривающий:

– право пользователя недр обращаться за получением земельных участков непосредственно после согласования технического проекта разработки месторождения ПИ, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, перед подготовкой проектной документации объектов капитального строительства и представлением ее на градостроительную экспертизу;

– возможность обоснования границ земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, лицензией на пользование недрами и техническим проектом разработки месторождений ПИ (в отношении земельных участков, расположенных в границах участка недр, предоставленного в пользование) либо исключительно техническим проектом разработки месторождений ПИ (в отношении земельных участков, расположенных за границами участка недр, предоставленного в пользование).

В отношении предоставления для целей недропользования земельных участков, находящихся в собственности физических и юридических лиц, ч. 1 ст. 25.2 Закона РФ «О недрах» предусматривает, что прекращение прав граждан и юридических лиц на земельные участки и водные объекты, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, осуществляется в соответствии с гражданским, земельным, водным законодательством и Законом РФ «О недрах». Однако при взаимоотношении пользователей недр и собственников земельных участков нередко возникают проблемы, связанные с необоснованными требованиями собственников земельных участков, в связи с чем пользователь недр не может обеспечить выполнение обязанностей, предусмотренных лицензией на пользование недрами, в установленные сроки. На решение данной проблемы был направлен Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», предусмотревший возможность изъятия земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, для государственных и муниципальных нужд.

Данный механизм в настоящий момент очень активно используется добывающими компаниями, и хотя фактически еще не осуществлено ни одного изъятия земельного участка (т.к. процедура изъятия очень длительная), уже складывается некоторая судебная практика, которая также свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков.

С одной стороны, законодательство РФ не предусматривает обязанности пользователя недр доказывать наличие государственных или муниципальных нужд при изъятии земельных участков для целей недропользования. Данное толкование подтверждается судебной практикой: постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2017 № 12АП-2661/2017 по делу № А12-54447/2016 отмечается, что законодательство РФ не ставит право владельца лицензии на пользование недрами ходатайствовать об изъятии земельного участка в зависимости от наличия иных возможностей оформить права на земельные участки для целей недропользования. С другой стороны, в судебной практике встречается и иная точка зрения: наличие действующей лицензии на пользование недрами не является безусловным основанием для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд для ведения работ, связанных

с использованием недр, т.к. основополагающим условием, которое допускает изъятие земельных участков, является наличие государственной или муниципальной нужды, которое подлежит доказыванию лицом, обратившимся с соответствующим ходатайством об изъятии. При этом под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной

собственности. Соответственно, принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества (Обзор судебной практики ВС РФ № 1 (2016), утвержденный Президиумом ВС РФ 13.04.2016; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.05.2017 № Ф09-1616/17 по делу № А50-10431/2016). Представляется, что данный вопрос должен быть предметом рассмотрения Пленума Верховного Суда РФ. 

Литература

1. Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии» (Проект). Доступно на: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=47233> (обращение 04.10.2017).
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и Земельный кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового механизма предоставления земельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с использованием недрами» (Проект). Доступно на: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=60783> (Обращение 04.10.2017).

UDC 346.7

N.I. Tolstiykh, Expert of Investment Analysis Center of High School of Economics¹, Member of the Eurasian Union of Subsoil Use Experts, urnit@mail.ru

¹Office 219, 4, bldg. 2, Slavyanskaya str. Moscow, 109074, Russia.

Judicial Practice of Disputes Related to Subsoil Use

Abstract. This article examines disputes related to subsoil use, and judicial decisions which have importance both for enforcement and for improvement of legal regulation of subsoil use. The most interesting court decision related to the appeal of normative legal acts regulating relations associated with subsoil use, a subsoil classification of subsoil plots of Federal significance, the appeal of decisions of authorized bodies for subsoil use, with the early termination, suspension, restriction of the right of subsoil use with the participation of subsoil users to administrative responsibility, with the use of plots of land necessary for conducting of works related to subsoil use

Keywords: administrative responsibility; early termination of subsoil use rights; legislation on subsoil; land; license for subsoil use; regulations; limit of mineral rights; suspension of the right to use subsoil; subsoil; subsoil user; litigation; authorized bodies; subsurface

References

1. Federal'nyi zakon «O vnesenii izmenenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii “O nedrah” i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti utocneniia voprosov pol'zovaniia nedrami i ispol'zovaniia edinoi terminologii» (Proekt) [Federal Law “On Amendments to the Law of the Russian Federation” On Subsoil “and certain legislative acts of the Russian Federation with regard to clarifying the issues of subsoil use and the use of single terminology” (Draft)]. Available at: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=47233> (accessed 4 October 2017).
2. Federal'nyi zakon «O vnesenii izmenenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii “O nedrah” i Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii v chasti sovershenstvovaniia pravovogo mekhanizma predstavleniia zemel'nykh uchastkov, neobkhodimyykh dlia provedeniia rabot, svyazannykh s pol'zovaniem nedrami» (Proekt) [The Federal Law “On Amendments to the Law of the Russian Federation On Subsoil” and the Land Code of the Russian Federation on Improving the Legal Mechanism for Granting Land Plots Required for Works Concerning Subsoil Use “(Project)]. Available at: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=60783> (accessed 4 October 2017).

2800 м

ТЕХНОЛОГИИ ЛИДЕРСТВА

«Газпром нефть» внедряет высокоэффективные технологии освоения месторождений, что позволило увеличить долю высокотехнологичных скважин Компании до рекордных показателей в нефтегазовой отрасли.



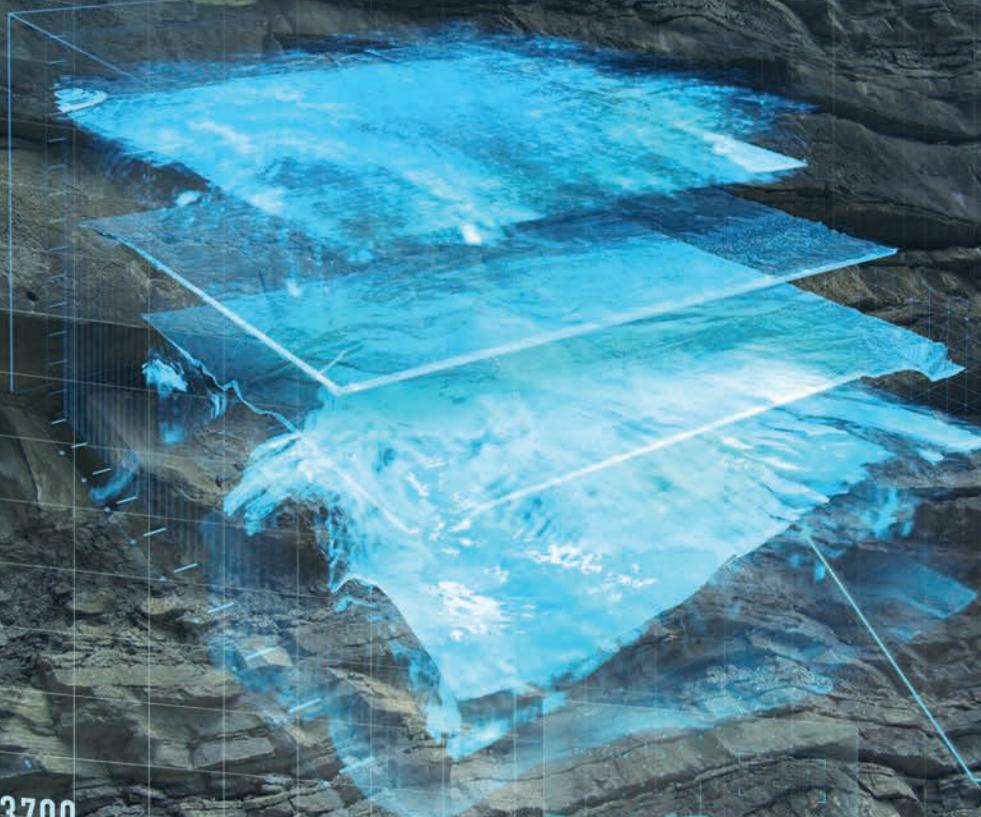
РАЗРАБОТКА ЭКОНОМИЧЕСКИ
ОБОСНОВАННЫХ, ИНТЕГРИРОВАННЫХ
ПРОЕКТОВ ОСВОЕНИЯ
МЕСТОРОЖДЕНИЙ



ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ ПРОЕКТИРОВАНИЯ
И РАЗРАБОТКИ МЕСТОРОЖДЕНИЙ,
ПОВЫШАЮЩИХ ОБЪЕМ ДОБЫЧИ
НЕФТИ



ЦЕНТРЫ КОМПЕТЕНЦИЙ
И СИСТЕМА РАСПРОСТРАНЕНИЯ
ЗНАНИЙ И ТЕХНОЛОГИЙ



68% oil saturation in bed



Стремиться к большему

WWW.GAZPROM-NEFT.RU

РЕКЛАМА