

Некоторые вопросы судебно-арбитражной практики рассмотрения споров, связанных с недропользованием

В.Д. Мельгунов, кандидат юридических наук, доцент кафедры горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, старший партнер юридического агентства «Ноланд Консалтинг»

Современное состояние судебно-арбитражной практики рассмотрения споров в сфере недропользования, на наш взгляд, оставляет желать лучшего. Зачастую в ней имеют место негативные проявления: единообразное применение арбитражными судами законодательства в схожих ситуациях; вынесение определений о прекращении производства по делу в связи с неподведомственностью отдельных категорий споров; неправильное понимание правовой природы отношений, связанных с использованием недр, и вынесение в связи с этим необоснованных судебных решений.

К сожалению, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее — ВАС РФ) до настоящего времени не предпринимал усилий по обобщению сложившейся практики в рассматриваемой сфере, а надзорная практика самого ВАС РФ также неодинакова. В качестве конкретных примеров можно привести дела № 16455/03, № 12477/06 и № 5987/05, в которых Президиум ВАС РФ и коллегиальные составы судей ВАС РФ в практически аналогичных ситуациях занимали различную позицию по вопросу о возможности прекращения права пользования недрами в судебном порядке.

Учитывая изложенное, в целях выработки единообразных подходов к толкованию и применению норм законодательства о недрах предлагаем остановиться на некоторых спорных вопросах, возникавших в судебно-арбитражной практике.

Правовая природа отношений, возникающих между недропользователем и лицензирующими органами

Правовой основой для отношений, возникающих между недропользователями и лицензирующими органами, является законодательство о недрах.

С целью выработки единообразных подходов к толкованию и применению норм законодательства о недрах автор предлагает остановиться на некоторых спорных вопросах, возникавших в судебно-арбитражной практике, таких как: правовая природа отношений, возникающих между недропользователем и лицензирующими органами; особенности проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами; вопросы подведомственности арбитражным судам споров в сфере недропользования; проблемы перехода прав пользования недрами и переоформления лицензий; проблемы получения лицензий на право пользования недрами в момент введения в действие Закона «О недрах» и Положения о порядке лицензирования пользования недрами. По мнению автора, целесообразно и позитивно упорядочение процедур лицензирования пользования недрами при помощи разработки и издания подзаконных нормативных правовых актов.

В судебно-арбитражной практике неоднократно вставал вопрос о возможности применения к таким отношениям норм гражданского законодательства, однако единых подходов по рассматриваемому вопросу в судебной практике до сих пор не сложилось. Так, в деле № А05-6782/97-474/11 по иску прокурора Ненецкого автономного округа о признании недействительной лицензии НРМ № 10437 НЭ от 25 августа 1995 г., выданной на разработку нефтяных месторождений вала Гамбурцева Государственно-геологическому предприятию (ГПП) «Ухта-нефтегазгеология», предъявленному в Арбитражный суд Архангельской области в защиту государственных и общественных интересов Ненецкого автономного округа, арбитражный суд признал оспариваемый комплект лицензионных документов (титульный лист лицензии, лицензионное соглашение и другие приложения к лицензии) актом государственного органа и удовлетворил иск. В апелляционной инстанции дело не рассматривалось. Суд кассационной инстанции оставил решение без изменения.

Аналогичный вывод сделан Арбитражным судом г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 1998 г. в деле № А56-6291/98 по иску администрации муниципального округа «Гатчинский район» Ленинградской области к Комитету природопользования и экологической безопасности Ленинградской области о признании недействительной лицензии ЛОД00463 ТЭ от 31 марта 1995 г., выданной Комитетом природопользования и экологической безопасности Ленинградской области и Северо-Западным геолого-разведочным центром главе крестьянского хозяйства «ЭКО» В.Ф. Галченкову. Суд первой инстанции определением от 28 июля 1998 г. производство по делу прекратил ввиду неподведомственности спора. Суды апелляционной и кассационной инстанций оставили данное определение без изменения.

В 2001 г. арбитражный суд квалифицировал титульный лист лицензии и лицензионное соглашение как сделку, связанную с использованием недрами (дело № А05-10396/00-509/21). Данный вывод со-

держится в решении Арбитражного суда Архангельской области по иску ОАО «Архангельскгеолодобыча» к Министерству природных ресурсов Российской Федерации, администрации Ненецкого автономного округа и ОАО «Калмыцкая нефтяная компания» о признании недействительной сделки, связанной с использованием недрами месторождения

Закон Российской Федерации «О недрах»... не содержит специальных положений, четко определяющих правовую природу складывающихся на его основе отношений и возможность применения к этим отношениям норм гражданского права или других отраслей законодательства.

им. А. Титова, оформленной лицензией НРМ № 10857 НП и лицензионным соглашением к ней. Решение суда первой инстанции о признании указанной сделки недействительной

и постановление суда апелляционной инстанцией, оставившее решение без изменения, отменены Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа. В иске ОАО «Архангельскгеолодобыча» отказано.

Для уяснения сущности правовой природы отношений в указанной сфере и оценки правильности подходов, сформировавшихся в судебной практике, по нашему мнению, необходимо принимать во внимание следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) к правоотношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство может быть применено только при условии, что это предусмотрено законом.

Закон Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон «О недрах») не содержит специальных положений, четко определяющих правовую природу складывающихся на его основе отношений и возможность применения к этим отношениям норм гражданского права или других отраслей законодательства. Подобного рода указания не закреплены и в других нормативных правовых актах, за исключением, пожалуй, Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», в котором предусмотрено применение к отдельным правам и обязанностям сторон СРП гражданского законодательства.

Полагаем, что содержание Закона «О недрах» не позволяет говорить о гражданско-правовой природе отношений между недропользователем и ли-

цензирующими органами. Обусловлено это многими факторами.

Как известно, в соответствии со статьей 2 ГК РФ гражданское законодательство регулирует договорные и иные обязательства, имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, недопустимости вмешательства кого-либо в частные дела и пр. Отношения же пользования недрами складываются не между равноправными субъектами гражданского оборота, а между органами исполнительной власти, реализующими свою компетенцию в указанной сфере, и пользователями недр. Эти отношения возникают не в результате заключения гражданско-правовых договоров, а на основе публичной (административной) процедуры лицензирования.

Распоряжение государственным фондом недр и установление порядка его использования отнесено законом (ст. 3 Закона «О недрах») к полномочиям федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьями 11 и 15 Закона «О недрах» недра предоставляются в пользование на основании лицензии — специального государственного разрешения, содержащего обязательные элементы, утвержденный бланк и т.д. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. При этом сами пользователи недр не наделены законодательством какими-либо правами в части определения условий пользования недрами, устанавливаемых в лицензиях.

Таким образом, лицензия на право пользования недрами является актом, выданным органом государственной власти, публично-правовым документом, в котором специально уполномоченные органы исполнительной власти в соответствии с предоставленной им законом компетенцией устанавливают условия пользования недрами.

Кроме того, Закон «О недрах» (ст. 20–21) предусматривает целый ряд признаков, характерных именно для административных правоотношений, например осуществление лицензирующими органами полномочий по надзору и контролю за выполнением условий пользования недрами, возможность со стороны указанных органов в административном порядке досрочно прекратить, приостановить или ограничить право пользования недрами.

Все вышеизложенное убедительно свидетельствует в пользу того, что правоотношения между недропользователем (в том числе претендентом на получение лицензии) и лицензирующими органами нельзя рассматривать в качестве гражданско-правовых. Представляется, что применение норм гражданского законодательства к этим отношениям возможно только в случае специального упоминания об этом в Законе «О недрах». В настоящее время подобного рода субсидиарное применение норм гражданского законодательства в сфере недропользования, как уже отмечалось, предусмотрено только к правам и обязанностям сторон в соглашениях о разделе продукции.

С нашей точки зрения, исходя из анализа норм действующего законодательства о недрах, целесообразно рассматривать решение государственных

Отделение решения о предоставлении недр в пользование от соответствующей лицензии невозможно, поскольку в решении не содержится условий, на которых недра предоставляются в пользование.

органов о предоставлении прав пользования недрами (принимаемое в порядке статьи 10.1 Закона «О недрах») и саму лицензию на право

пользования недрами (титульный лист, условия пользования недрами, закрепленные в лицензионном соглашении, а также графические и иные приложения) в качестве единого или самостоятельных административных актов. Отделение решения о предоставлении недр в пользование от соответствующей лицензии невозможно, поскольку в решении не содержится условий, на которых недра предоставляются в пользование. Эти условия закрепляются в лицензии.

Подобный подход позволил бы упорядочить данные правоотношения и избежать множества проблем в судебной практике по разрешению споров, вытекающих из отношений недропользования.

При соответствующем изменении законодательства возможно использование конструкции

«сложного юридического состава»: административного акта (решения и лицензии) и основанного на нем гражданско-правового договора, в виде которого мог бы выступать предусмотренный частью 3 статьи 11 Закона «О недрах» договор, устанавливающий условия пользования участком недр и обязательства сторон по их выполнению. Однако без надлежащего указания в законе на применение к условиям такого договора гражданского законодательства данная конструкция является ущербной.

Правовая природа и особенности проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами

Вопрос о правовой природе конкурсов и аукционов на право пользования недрами также неоднократно являлся предметом рассмотрения арбитражных судов. При этом наибольший интерес вызывала возможность применения к процедурам конкурсов и аукционов на право пользования недрами положений статей 447, 448 и 449 ГК РФ, касающихся проведения торгов. Соответственно, возникали вопросы и о правовой природе сбора за участие в подобных конкурсах и аукционах, а также о сроках и иных особенностях их проведения.

Первоначально судебная практика отождествляла конкурсы на право пользования недрами с гражданско-правовыми торгами. Так, в 1998 г. в постановлении по делу № А05-3283/98-258/4 ФАС Северо-Западного округа, отменяя судебные акты, вынесенные в первой и апелляционной инстанциях, сослался на то, что ими при рассмотрении спора, связанного с признанием несостоявшимся конкурса на право пользования недрами, не были применены положения статьи 447 ГК РФ. В данном деле решением Арбитражного суда Архангельской области, оставленным без изменения апелляционной инстанцией, отказано в иске ЗАО «Грань» к администрации Архангельской области

и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании недействительным принятого ответчиками совместного решения от 30 апреля 1998 г. № 07-р, которым признан несостоявшимся конкурс на получение права пользования недрами с целью геологического изучения и добычи алмазов на Чидвинской площади в Приморском районе Архангельской области.

К аналогичному выводу в 1998 г. при вынесении постановления по делу № А80-221/97 пришел и ФАС Дальневосточного округа в деле по иску ИЧП «НАГГЕТ» к администрации Чукотского автономного округа, Комитету по геологии и использованию недр Чукотского автономного округа о взыскании суммы задатка — 41829 дол. США, а также о взыскании ущерба в сумме 402654579,6 руб. и 5743666666,6 руб. упущенной выгоды.

Вместе с тем Президиум ВАС РФ, рассматривая в порядке надзора протест заместителя Председателя ВАС РФ по упомянутому выше делу № А80-221/97, в постановлении от 9 февраля

...законодательство не содержит правового определения понятия «проведение конкурсов», в связи с чем возможны различные толкования термина «дата проведения конкурса (аукциона)». В судебной практике данный вопрос также не получил однозначного решения.

1999 г. № 2733/98 посчитал подобный вывод ошибочным и ориентировал на применение при разрешении споров, касающихся конкурсов на право пользования недрами, норм Закона «О недрах» и Положе-

ния о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

После этого в судебной-арбитражной практике конкурсы и аукционы на право пользования недрами стали признаваться специальными правовыми процедурами, предусмотренными законодательством о недрах, к которым нормы ГК РФ применению не подлежат.

В качестве примера можно привести постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 марта 2001 г. по делу № А26-3419/00-01-09/163, в котором, в частности, прямо указано, что необходимо отличать конкурсы и аукционы на право пользования участками недр от гражданско-правовых торгов, поскольку предметом последних является заключение гражданско-правового договора, а не предоставление лицензии — специального государственного разрешения на право пользования

недрами (дело по иску ООО «Адэмос» к Комитету природных ресурсов по Республике Карелия о признании недействительным решения Комитета природных ресурсов и администрации местного самоуправления г. Сегежи и Сегежского района по подведению итогов

конкурса на право пользования недрами с целью добычи гнейсогранитов). К аналогичному выводу пришел Арбитражный суд Архангельской области в 2000 г. при вынесении решения об отказе в иске администрации Ненецкого автономного округа к ЗАО «Эллайд Энерджи» и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании недействительным закрытого конкурса на право пользования недрами (дело № А05-4460/00-234/17). Решение оставлено без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций.

Вывод о специфике конкурсов и аукционов на право пользования недрами и необходимости проводить их различие с гражданско-правовыми торгами полностью корреспондирует вышеизложенной более общей позиции о публично-правовой природе отношений, возникающей в этой сфере. Этим же было обусловлено и решение в судебной практике вопроса о возможности возврата участникам конкурсов на право пользования недрами уплачиваемых ими сборов. Указанные сборы в отличие от задатка, вносимого участниками, после проведения аукционов на право пользования недрами возврату не подлежат.

Кроме того, в ходе проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами возникал вопрос о сроках опубликования объявлений о предстоящем конкурсе (аукционе). Этот вопрос существенно затрагивает права всех потенциальных недропользователей, поскольку может явиться основой для злоупотреблений со стороны лицензирующих органов, предоставления приоритета отдельным претендентам.

В соответствии со статьей 13.1 Закона «О недрах» объявления о предстоящих аукционах на право пользования участками недр должны быть опу-

бликованы в общероссийских и издаваемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации средствах массовой информации не позднее чем за 45 дней, а о предстоящих конкурсах — не позднее чем за 90 дней до даты их прове-

дения, считая с даты первой публикации. При этом законодательство не содержит правового определения понятия «проведение конкурсов»,

в связи с чем возможны различные толкования термина «дата проведения конкурса (аукциона)».

В судебной практике данный вопрос также не получил однозначного решения. В частности, в деле № А40-1551/01-92-11 по иску ОАО «Архангельскгеолодобыча» о признании недействительным постановления МПР России и администрации Ненецкого автономного округа № 63/938 о проведении конкурса истец использовал нарушение сроков публикации информации о предстоящем конкурсе по крупному объекту недропользования в качестве одного из существенных оснований исковых требований. Однако Арбитражным судом г. Москвы при вынесении решения в 2001 г. названный довод не был принят во внимание в связи с его нечетким законодательным регулированием¹. К аналогичному выводу пришел ФАС Северо-Западного округа в постановлении по делу № А05-5642/01-344/4 по иску ОАО «ЛУКОЙЛ» о признании недействительным постановления администрации Ненецкого автономного округа от 27 марта 2001 г. № 13 и Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 2 апреля 2001 г. № 03-20/1388.

Возникает вопрос, с какой именно датой законодатель связывает окончание течения срока публикации объявления о предстоящем конкурсе (аукционе).

Анализ содержания статьи 13.1 Закона «О недрах» приводит к выводу о том, что в процессе проведения аукционов (конкурсов) производится проверка заявки претендента на предмет соответствия требованиям, предъявляемым к пользователям недр. Эта проверка производится специально соз-

¹ Подробнее об этом деле см.: Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып. 9. М., 2002. С. 153.

даваемыми комиссиями и оформляется протоколом. Таким образом, именно с работой комиссии необходимо отождествлять понятие «дата проведения конкурса (аукциона)», а момент начала работы комиссии, по нашему мнению, следует считать началом проведения конкурса (аукциона).

Поскольку заявки и предложения организаций — участников конкурса (аукциона) поступают в закрытом виде (в запечатанных конвертах), то вскрытие конвертов с заявками и предложениями участников и является тем моментом, с которого начинается процесс проверки указанных требований, т.е. началом проведения конкурса (аукциона).

Таким образом, датой проведения конкурса (аукциона) следует считать не итоговое проведение аукциона или заседание экспертной комиссии, как это иногда ошибочно понимается на практике, а последнюю дату представления заявок на участие в аукционе или технико-экономических показателей ведения работ для участия в конкурсе, поскольку именно с этого момента начинается проверка соответствия претендентов.

Подобные подходы позволяют защитить права потенциальных претендентов и реализовать одну из основных задач государственной системы лицензирования пользования недрами — обеспечение равных возможностей всем юридическим лицам и гражданам в получении лицензий на право недропользования.

Некоторые вопросы, связанные с подведомственностью арбитражным судам споров в сфере пользования недрами

Вопросы подведомственности арбитражным судам споров, связанных с использованием недрами, имели до принятия нового Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) большую значимость, поскольку АПК РФ 1995 г. существенно ограничивал возможность обращения в арбитражный суд. Тем не менее можно констатировать, что к моменту принятия АПК РФ 2002 г. проблемы с подведомственностью некоторых видов дел, вытекающих из интересующих нас правоотношений, в судебно-арбитражной практике были успешно решены.

Учитывая то, что количество споров в недропользовании не уменьшается и при применении АПК РФ 2002 г., а перед арбитражными судами неизбежно возникнут новые вопросы о подведомственности, предлагаем рассмотреть проблемы, возникавшие с применением АПК РФ 1995 г.

Как известно, в АПК РФ 1995 г. (п. 2–4 ст. 22) были перечислены категории споров, подведомственных арбитражным судам. Вместе с тем в пункте 5 указанной статьи АПК РФ закреплял, что федеральным законом к подведомственности арбитражного суда могли быть отнесены и другие дела. В соответствии со статьей 50 Закона «О недрах» рассмотрению в суде или арбитражном суде, в частности, подлежат: финансовые, имущественные и иные споры, связанные с использованием недрами; обжалование решений органов государственной власти, а также действий и решений их должностных лиц, противоречащих Закону «О недрах».

На наш взгляд, законодатель достаточно широко определил круг дел, вытекающих из отношений недропользования, подведомственных арбитражным судам. В то же время отсутствие в Законе «О недрах» упоминания о тех или иных конкретных категориях споров нередко служит поводом для неправомерного отказа в их рассмотрении арбитражными судами.

В некоторых случаях арбитражными судами давалась неверная квалификация постановлений (решениям) лицензирующих органов о проведении конкурсов (аукционов) на право пользования недрами. Так, определением Арбитражного суда Республики Хакасия решение Правительства Республики Хакасия и Комитета по природным ресурсам «Об объявлении конкурса на приобретение лицензий на право пользования недрами в части представления на конкурс пластов 7 и 8 месторождения «10-Хутор» было признано нормативным правовым актом, а производство по делу № А74-293/00-К2/Ф02-885/00-С1 по иску ОАО «Хакасский бетонит» к указанным органам государственной власти Республики Хакасия в связи с этим было прекращено (при этом определение оставлено без изменения судом апелляционной инстанции).

ФАС Восточно-Сибирского округа данное определение отменил и передал дело на рассмотрение по существу в арбитражный суд первой инстанции, указав, что данный правовой акт не является норма-

тивным и арбитражным судам подведомственны споры, связанные с обжалованием постановлений лицензирующих органов о проведении конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

Значительный интерес представляет практика рассмотрения споров об обжаловании недропользователями бездействия лицензирующих органов по утверждению результатов конкурса или аукциона. Подобный вопрос вставал в практике Арбитражного суда г. Москвы и впоследствии в практике ФАС Московского округа (дело № КА-А40/7874-01), Арбитражного суда Архангельской области и впоследствии ФАС Северо-Западного округа (дела № А26-2999/01-02-01/0 и № А05-6620/99-348/18).

В первом случае ООО «Северное сияние» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с иском к администрации Ненецкого автономного округа и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании незаконным уклонения администрации от утверждения итогов конкурса на право пользова-

ния недрами с целью геологического изучения и добычи углеводородного сырья на Масюршорском месторождении в Ненецком автономном округе и обязанности данного органа исполнительной власти утвердить итоги конкурса, а также признанию незаконным уклонения ответчиков от выдачи лицензии на право пользования недрами указанного месторождения и обязанности их выдать истцу названную лицензию. Решением от 22 августа 2001 г., оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, иск удовлетворен в части признания незаконным уклонения администрации от утверждения итогов конкурса, проведенного 7–10 марта 2001 г., и обязанности администрации утвердить итоги этого конкурса. В остальной части требований отказано. Постановлением суда кассационной инстанции решение оставлено без изменения.

Во втором случае в Арбитражный суд Республики Карелия обратилось Невское федеральное государственное унитарное предприятие «Невскгеология» (далее — ФГУП «Невскгеология») с иском к Правительству Республики Карелия о признании незаконным бездействия, выразивше-

гося в фактическом отказе принять решение об утверждении результатов конкурса на право пользования недрами, и об обязанности ответчика принять такое решение и выдать лицензию. Определением суда первой инстанции производство по делу прекращено. Постановлением апелляционной инстанции определение оставлено без изменения. ФАС Северо-Западного округа указанные акты отменил и передал дело в суд первой инстанции для рассмотрения по существу, указав на правомерность выводов судов о прекращении производства в части требований об обязанности принять решение о предоставлении лицензии.

Аналогичный вывод содержится в постановлении ФАС Северо-Западного округа по делу № А05-6620/99-348/18 по иску ЗАО «Эллайд Энерджи» к администрации Ненецкого автоном-

ного округа и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании незаконным бездействия указанных органов, выразившегося в непринятии в установленные сроки

решения об утверждении истца победителем конкурса, и обязанности предоставить лицензию на право пользования недрами.

По нашему мнению, в полной мере закону соответствует только позиция арбитражного суда г. Москвы и ФАС Московского округа в деле № КА-А40/7874-01, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 13.1 Закона «О недрах» решение об утверждении результатов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр должно быть принято органами, предоставляющими право пользования участками недр, в течение 30 дней с момента проведения конкурса или аукциона. Непринятие такого решения в отношении победителя конкурса необходимо расценивать как действия, прямо противоречащие Закону «О недрах» и, соответственно, подпадающие под юрисдикцию арбитражного суда. Кроме того, статьей 17 Закона «О недрах» запрещаются или в установленном порядке признаются неправомерными действия органов государственной власти, направленные на уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе или на аукционе.

...полученные в результате этого лицензии на право пользования недрами не следует путать с гражданско-правовыми сделками, которые в случае противоречия закону являются недействительными... с момента их совершения.

Учитывая вышеизложенное, считаем противоречащей закону позицию Арбитражного суда Архангельской области и ФАС Северо-Западного округа о неподведомственности арбитражным судам исков победителей конкурсов об обязанности (понууждении) лицензирующих органов к выдаче лицензий по результатам конкурсов и аукционов, выраженную в судебных актах в деле № А05-6619/99-349/18 по иску ЗАО «Эллайд Энерджи» и в деле № А26-2999/01-02-01/0 по иску ФГУП «Невскгеология».

Проблемы, связанные с переходом прав пользования недрами и переоформлением лицензий

Наиболее интересной и острой в этой сфере была проблема передачи прав пользования недрами от недропользователя к вновь создаваемому им юридическому лицу и переоформления на него в связи с этим лицензии.

Как известно, редакция Закона «О недрах», действовавшая до 13 января 2000 г., не позволяла недропользователям передавать права пользования недрами вновь создаваемым организациям. Исключением из этого правила были случаи, связанные с реорганизацией прежнего недропользователя.

В условиях нехватки инвестиций и наличия долгов перед кредиторами крупные недропользователи не проводили реорганизацию — сложный процесс, требующий уведомления всех кредиторов, имеющих право в этом случае на досрочное исполнение обязательств. В результате на практике положениями Закона «О недрах» пренебрегали, а права пользования недрами передавали вновь создаваемым юридическим лицам, ссылаясь в обоснование этого на подзаконный акт — приказ Роскомнедр от 18 мая 1995 г. № 65.

Несмотря на то что подобного рода случаи имели место многократно, данный вопрос был предметом громкого судебного разбирательства только один раз — по иску ОАО «Тюменьнефтегаз» к ад-

министрации Тюменской области и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании недействительным ненормативного акта — протокола от 8 января 1997 г. № 1 о переоформлении лицензий на ЗАО «Компания Тура Петролеум» (№ Ф04/1343-279/А70-99). Решением Арбитражного суда Тюменской области, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, иск был удовлетворен.

В данном деле с учетом противоречия подзаконного акта федеральному закону арбитражный суд принял решение на основании закона, т.е. решение лицензирующих органов о переоформлении лицензий было признано недействительным.

Как отмечалось выше, необходимое основание для перехода прав пользования недрами было закреплено в законе только в январе 2000 г.², следовательно, все принятые до этого момента решения о переходе прав пользования недрами противоречат закону. Тем не менее считаем, что недропользователям, оказавшимся в подобной ситуации, возможно рекомендовать следующее.

Во-первых, полученные в результате этого лицензии на право пользования недрами не следует путать с гражданско-правовыми сделками, которые в случае противоречия закону являются недействительными (не порождающими юридических последствий) с момента их совершения. Решения о переходе прав пользования недрами и лицензии, выданные на основании этих решений, являются действующими до признания их недействительными в судебном порядке. В подобного рода ситуациях невозможна двусторонняя реституция (возврат государству добытого минерального сырья, а недропользователю — уплаченных им налогов и пр.).

Во-вторых, недропользователь вправе в случае признания недействительным решения о переоформлении лицензии обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных изданием незаконного акта органом государственной власти. Следовательно, он может претендовать на возмещение в полном объеме своих затрат, связанных с обустройством месторождения и пр.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» // Российская газета. 2003. 13 янв.

Проблемы, связанные с получением лицензий на право пользования недрами в момент введения в действие Закона «О недрах» и Положения о порядке лицензирования пользования недрами

Существо проблем, явившихся предметом судебных разбирательств, обусловлено следующим.

С введением в действие Закона «О недрах» недропользователям было необходимо иным образом оформить свои права на участки недр — получить лицензии на право пользования недрами взамен горноотводных актов. В процессе выдачи лицензий на практике недропользователями нарушались сроки подачи заявок на получение лицензий и имели место случаи, когда недропользователь, являясь прежде пользователем недр для геологического изучения, в процессе выдачи лицензий получал лицензию уже не на геологическое изучение, а на добычу полезных ископаемых без конкурса или аукциона. Подобный переход от одного вида пользования недрами к другому нельзя считать законным, поскольку Кодекс РСФСР «О недрах» и Закон «О недрах» предусматривали корреспондирующие друг другу виды пользования недрами и не предоставляли подобного права недропользователям в момент выдачи лицензии.

Оба варианта нарушений были затронуты в вышеупомянутом деле ГПП «Ухтанефтегазгеология»³, а лицензия на право пользования недрами в связи с этим была признана недействительной.

Однако у данной проблемы, как и проблемы, рассмотренной в предыдущем разделе, есть обратная сторона. Недропользователь, чья лицензия на право пользования недрами либо решение о предоставлении права пользования недрами признаны недействительными, взамен приобретает право

на возмещение государством его убытков. К сожалению, судебная практика по вопросам возмещения убытков только начинает формироваться.

В качестве примера подобного рода споров можно привести дело № А33-7751/00-СЗ-Ф02-541/01-С2 по иску ЗАО «Мрамор» к администрации Красноярского края, Комитету природных ресурсов по Красноярскому краю (решением Арбитражного суда Красноярского края, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций в иске было отказано).

* * *

В заключение отметим, что в последнее время произошло усиление роли Министерства природных ресурсов Российской Федерации в государственном регулировании недропользования. По нашему мнению, упорядочение процедур лицензирования пользования недрами при помощи разработки и издания подзаконных нормативных правовых актов целесообразно и позитивно. Тем не менее следует признать, что этого недостаточно.

Кроме того, очевидно, что действующий Закон «О недрах» нуждается в существенном обновлении. Точнее можно сказать, что с учетом того количества изменений и дополнений, которые в него вносились, целесообразнее всего была бы разработка нового федерального закона или кодекса о недрах.

В новом нормативном правовом акте необходимо четко определить правовую природу отношений, возникающих между недропользователем и лицензирующими органами, применимое к ним отраслевое законодательство, детализировать порядок и условия проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами, привести в соответствие с нормами законодательства о налогах и сборах систему платежей при использовании недрами, проработать многие другие актуальные для недропользователей вопросы. □

³ См.: дело № А05-6782/97-474/11 по иску прокурора Ненецкого автономного округа о признании недействительной лицензией НРМ № 10437 НЭ от 25 августа 1995 г., выданной на разработку нефтяных месторождений вала Гамбурцева Государственному геологическому предприятию «Ухтанефтегазгеология», предъявленному в Арбитражный суд Архангельской области.