

УДК 347.44

Козлов Денис Валерьевич
Кандидат юридических наук
Южный федеральный университет (г. Ростов-на-Дону)

ДОГОВОРНОЙ РЕЖИМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ВОЗМОЖНОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В работе проанализирована возможность введения договорного режима недропользования в Российской Федерации и проведен ретроспективный анализ точек зрения на данный вопрос в дореволюционный период и отражена позиция современных исследователей в данной проблематике. На основании проведенного анализа автором формулируются выводы о возможностях и ограничениях применения в государственном управлении различных моделей договорного режима недропользования.

Ключевые слова: недропользование, договорной режим, аренда, права собственности, водопользование.

Denis Kozlov
PhD (Legal science)
Southern Federal University (Rostov-on-don)

THE CONTRACTUAL REGIME FOR SUBSOIL USE: THE POSSIBILITY OF ESTABLISHING, PROBLEMS AND PERSPECTIVES

This paper analyzes the possibility of imposing a contractual regime for subsoil use in the Russian Federation and retrospective analysis of points of view on this issue in the pre-revolutionary period and reflects the position of contemporary researchers in this area. On the basis of the conducted analysis, the author draws conclusions about the possibilities and limitations in state management of various models of the Treaty regime of subsoil use.

Key words: subsoil use, contract mode, rental, property rights, water use.

Попытки ввести частно-правовой режим недропользования в РФ предпринимались неоднократно. Наиболее обсуждаемым стал проект изменений

в закон о недрах 2005 года¹, в котором предлагалось установить правовое регулирование, сходное с положениями Водного Кодекса, вступившего в силу в 2006 году.² Основаниями возникновения права пользования участками недр должны были стать договор, заключаемый с уполномоченным органом власти, или решение органа власти, на основании которого выдается лицензия. Исключением из общего правила по-прежнему оставалась добыча общераспространённых полезных ископаемых.

Согласно проекту, пользование участком недр для добычи подземных вод возникает на основании договора, который заключается после рассмотрения заявки заинтересованного лица или по итогам аукциона и подлежит регистрации в федеральной регистрационной службе как сделка с недвижимостью. Условия договора согласовываются сторонами или определяются положением о проведении аукциона, одним из обязательных условий является цель использования подземных вод. Пользователь вправе переуступить право пользования участком недр другому физическому или юридическому лицу с согласия другой стороны договора — уполномоченного органа федеральной власти.

Договор пользования участком недр сконструирован в проекте закона о недрах как арендный договор: «По договору пользования участком недр одна сторона (РФ, а по участкам недр местного значения — соответствующий субъект РФ) обязуется предоставить другой стороне (пользователю недр) участок недр (участки недр) за плату во временное пользование» (ст. 46). Отсюда и однозначное наделение недропользователя правом собственности на добытые им полезные ископаемые: право собственности на добытые из недр полезные ископаемые и минеральное сырьё принадлежит пользователю недр (ч. 1 ст. 23).

В проекте закона о недрах добыча подземных вод выделена в отдельный вид пользования участком недр. Приводится определение добычи подземных вод, под которым понимается поиск, оценка, разведка месторождений

¹ Проект федерального закона «О недрах» № 187513-4 от 17.06.2005 // СПС Консультант плюс.

² ФЗ «О введении в действие Водного Кодекса РФ» от 03.06.2006 № 73-ФЗ // Российская газета от 08.06.2006 № 121.

подземных вод и извлечение подземных вод для питьевого водоснабжения, технического обеспечения водой объектов промышленности, а также водоснабжения особо охраняемых природных территорий и использования геотермальной энергии. В качестве специальной задачи добыча подземных вод может включать использование лечебных грязей, рапы лиманов и озер в лечебно-оздоровительных целях (ст. 30 проекта).

Предложения в поддержку договорной природы недропользования высказывались и в юридической литературе. В частности, П.М. Ходырев считал, что законодательство о недрах должно закрепить два вида договоров, на основании которых может осуществляться добыча полезных ископаемых.

1. Договор о выполнении работ по добыче полезных ископаемых (подрядный договор), в том числе с условием о передаче подрядчику в качестве вознаграждения части добытых полезных ископаемых (соглашение о разделе продукции). При помощи подряда для государственных нужд можно поддерживать добычу полезных ископаемых на нерентабельных месторождениях, создавать и сохранять рабочие места в горнодобывающей промышленности, обеспечивать участие России на мировом рынке минерального сырья и потребности экономики в стратегических видах полезных ископаемых.

2. Договор, предусматривающий возникновение права собственности недропользователя на добытые им полезные ископаемые. В мировой недропользовательской практике договор, наделяющий контрагента государства правом собственности на добытые полезные ископаемые, именуется концессионным.³ Однако российское концессионное законодательство отказалось от включения участков недр в число возможных объектов концессионных соглашений (ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ). Поэтому вопрос о легальном наименовании договора остается открытым. Дореволюционные цивилисты и проект Гражданского

³ Джонстон Д. Международный нефтяной бизнес. Налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М., 2000. С. 41; Лисица В.Н. Международные инвестиционные соглашения: Договоры, контракты: дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2003. С. 93-94.

уложения (ст. 1077 и 1078) предлагали следующее наименование: «договор о праве на разработку недр». Но право на добычу полезных ископаемых и сопутствующее ему титульное владение участком недр можно усмотреть и в случае допуска к недрам подрядчика. Различаются лишь титулы владения участком недр и добычи из него полезных ископаемых: в одном случае таким титулом является договор концессионного типа, в другом — договор подряда. В первом право призвано удовлетворить собственный имущественный интерес недропользователя — интерес в приобретении права собственности на добытые им полезные ископаемые. Во втором право на добычу полезных ископаемых, принадлежащее подрядчику, не представляет самостоятельной ценности для подрядчика, поскольку не осуществляется им своей волей и в своем интересе, а служит лишь средством (условием) выполнения добычных работ по заданию государства. Такое право подрядчика может быть только обязательственным и отличается по порядку защиты, основаниям прекращения и т.п.⁴

По мнению Л.Т. Кокоевой, следует применять договор об эксплуатации участка недр, который создает для добытчика самостоятельный интерес в использовании участка недр (слово *exploitation* в переводе с французского означает «извлечение выгоды»), а именно — интерес в присвоении полезных свойств недр.⁵ В то же время наименование обязательно должно отражать цель недропользования (например, добыча полезных ископаемых), поскольку договор об эксплуатации участка недр с другой целью неизбежно будет иметь особый правовой режим.

Согласно проекту, право пользования участками недр для добычи подземных вод будет построено на основаниях, аналогичных пользованию поверхностными водными объектами на основании договора, то есть на основании договора аренды.

⁴ Ходырев П.М. Правовая природа договора об эксплуатации участка недр // Закон, 2007 № 12, с. 69-74..

⁵ Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 130.

В соответствии с п. 1 ст. 11 ВК 2006 года, предусмотрено только три случая, когда договор является основанием для возникновения права водопользования:

- 1) забор (изъятие) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- 2) использование акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- 3) использование водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

В то же время, п. 2 ст. 11 ВК 2006 года предусматривает двенадцать случаев (в том числе разведку и добычу полезных ископаемых), когда основанием возникновения права пользования водными объектами выступают решения соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. Подобное решение является административно-правовым актом, для его выдачи необходимо заявление заинтересованного лица с обоснованием цели, вида и срока водопользования. Подробно порядок подготовки и принятия такого решения прописан в подзаконном акте, утверждённом Правительством РФ (п. 6. ст. 23 ВК 2006 года).⁶ Таким образом, в большинстве случаев основанием возникновения права водопользования по-прежнему является административно-правовой акт, только теперь это не лицензия, а решение.

В соответствии со ст. 12 ВК 2006 года, по договору водопользования одна сторона — исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне — водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. Договор заключается на основании заявки заинтересованного лица или по результатам аукциона.

Договор водопользования признается вступившим в силу с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре. Содержание договора водопользования составляют сведения, которые ранее включались в

⁶ Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» от 30.12.2006 № 844 // Российская газета от 12.01.2007.

лицензию на водопользование и договор пользования водным объектом.⁷ Максимальный срок действия договора составляет 20 лет (против 25 лет при долгосрочном пользовании ранее в соответствии с лицензией и 3 года при краткосрочном пользовании), как было предусмотрено в ВК 1995 года.

В ВК 2006 года неоднократно подчеркивается, что договор регулируется гражданским законодательством с применением субсидиарно к нормам ВК положений ГК РФ об аренде.⁸ В частности заключение, изменение, расторжение договора водопользования, а также определение ответственности сторон осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Исключение составляет только случай использования акватории водного объекта, в том числе и для рекреационных целей, при котором договор водопользования заключается по результатам аукциона.⁹

Однако, несмотря на активное обсуждение изменений, не произошло и на участки недр согласно действующему законодательству действие гражданских договоров не допускается. Сложно точно сказать, почему законодатель отказался от уже подготовленных изменений, но, по-видимому, это можно объяснить высокой государственной и общественной значимостью недр для российского государства, поскольку они обеспечивают значительную часть доходов отечественного бюджета.

Кроме того, негативное отношение к арендному оформлению отношений, связанных с добычей полезных ископаемых, было характерно еще для дореволюционного горного права: «Добыча полезных ископаемых противоречит самому понятию аренды, так как под последнюю разумеется только временное

⁷ Ст. 12 ВК 2006 года; ст. ст. 49 и 57 ВК 1995 года.

⁸ Ст. ст. 15-18 ВК 2006 года.

⁹ Постановление Правительства РФ «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе», «Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования») от 14.04.2007 № 230 // Российская Бизнес-газета от 15.05.2007 № 17.

пользование вещью без изменения плодоносящей ее сущности, тогда как добыча ископаемых есть не пользование, а полное исчерпание, истребление вещи».¹⁰

Серьезным препятствием арендной квалификации рассматриваемого договора является противоречие действительной юридической направленности правоотношений по добыче полезных ископаемых установленной законом цели договора аренды — пользование объектом аренды. Действительной правовой целью сторон, как правило, является добыча полезных ископаемых с возникновением на них права собственности недропользователя. Достижение этой цели исчерпывает экономический интерес недропользователя. Собственно пользование участком недр можно усмотреть только в обустройстве в нем шахтных стволов, шурфов, штолен, бурении скважин и иных подобных действиях, создающих необходимые условия для извлечения полезных ископаемых. Однако такое пользование участком недр носит вспомогательный характер, так как обеспечивает выполнение вполне определенной задачи — извлечение полезных ископаемых из полученного во владение участка недр.¹¹

Целесообразность оформления договора аренды участка недр представляется крайне сомнительной. Институт аренды не учитывает все многообразие отношений между государством и недропользователем (например, по поводу выполнения горных работ, лимитирования объемов добычи, присвоения права собственности на полезные ископаемые). Так, при обычной аренде эксплуатация арендованной вещи по общему правилу не представляет интереса для арендодателя. В такой эксплуатации заинтересован исключительно арендатор. В отношениях же недропользования материальный результат в виде добытого минерального сырья непосредственно обеспечивает интерес государства в получении платы за полезные ископаемые. Отсюда выполнение горных работ (а это и есть пользование недрами) является не только правом, но и обязанностью недропользователя.

¹⁰ Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горно-промышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 98; Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб, 1900. С. 142-144.

¹¹ Ходырев П.М. Указ. соч.

Литература

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Российская газета от 08.06.2006 № 121.
2. ФЗ «О введении в действие Водного Кодекса РФ» от 03.06.2006 № 73-ФЗ // Российская газета от 08.06.2006 № 121.
3. Постановление Правительства РФ «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе», «Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования») от 14.04.2007 № 230 // Российская Бизнес-газета от 15.05.2007 № 17.
4. Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» от 30.12.2006 № 844 // Российская газета от 12.01.2007.
5. Проект федерального закона «О недрах» № 187513-4 от 17.06.2005 // СПС Консультант плюс.
6. Джонстон Д. Международный нефтяной бизнес. Налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М: Олимп-Бизнес, 2000 — 352с.
7. Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: дис. д-ра юрид. наук. Саратов: СГАП, 2004. — 348.
8. Лисица В.Н. Международные инвестиционные соглашения: Договоры, контракты: дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск: Сиб отд-е РАН, 2003. — 180с.
9. Ходырев П.М. Правовая природа договора об эксплуатации участка недр // Закон, 2007 № 12, с. 69-74.
10. Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горно-промышленных государствах Западной Европы. СПб: Тип-я Горного Ун-та, 1896. — 662с.

11. Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.Пб: Тип-я В. Киршбаума, 1900. — 166с.

References

1. Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 03.06.2006 № 74-FZ // Rossijskaja gazeta ot 08.06.2006 № 121. *(in Russian)*
2. FZ «O vvedenii v dejstvie Vodnogo Kodeksa RF» ot 03.06.2006 № 73-FZ // Rossijskaja gazeta ot 08.06.2006 № 121. *(in Russian)*
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF «O dogovore vodopol'zovanija, pravo na zakljuchenie kotorogo priobretaetsja na aukcione, i o provedenii aukciona» (vmeste s «Pravilami podgotovki i zakljuchenija dogovora vodopol'zovanija, pravo na zakljuchenie kotorogo priobretaetsja na aukcione», «Pravilami provedenija aukciona po priobreteniju prava na zakljuchenie dogovora vodopol'zovanija») ot 14.04.2007 № 230 // Rossijskaja Biznes-gazeta ot 15.05.2007 № 17. *(in Russian)*
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF «O porjadke podgotovki i prinjatija reshenija o predostavlenii vodnogo obekta v pol'zovanie» ot 30.12.2006 № 844 // Rossijskaja gazeta ot 12.01.2007. *(in Russian)*
5. Proekt federal'nogo zakona «O nedrah» № 187513-4 ot 17.06.2005 *(in Russian)*
6. Dzhonston D. Mezhdunarodnyj neftjanij biznes. Nalogovyje sistemy i soglashenija o razdele produkcii. M: Olimp-Biznes, 2000 — 352 p. *(in Russian)*
7. Kokoeva L.T. Osnovnye problemy grazhdansko-pravovogo regulirovanija arendnyh otnoshenij: dis. d-ra jurid. nauk. Saratov: SGAP, 2004. — 348 p. *(in Russian)*
8. Lisica V.N. Mezhdunarodnye investicionnye soglashenija: Dogovory, kontrakty: dis. ... kand. jurid. nauk. Novosibirsk: Sib otd-e RAN, 2003. — 180 p. *(in Russian)*
9. Hodyrev P.M. Pravovaja priroda dogovora ob jekspluatacii uchastka neдр // Zakon, 2007 № 12, p. 69-74. *(in Russian)*
10. Shtof A.A. Gornoe pravo. Sravnitel'noe izlozhenie gornyh zakonov, dejstvujushhih v Rossii i v glavnejshih gorno-promyshlennyh gosudarstvah Zapadnoj Evropy. SPb: Tip-ja Gornogo Un-ta, 1896. — 662 p. *(in Russian)*

11. Janovskij A.E. Osnovnye nachala gornogo zakonodatel'stva i peresmotr ego v Rossii. S.Pb: Tip-ja V. Kirshbauma, 1900. — 166 p. (*in Russian*)