

Коншина Наталья Борисовна
Студентка магистратуры
3 год обучения, Юридический институт
НИУ «БелГУ»
Россия, Белгород

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩЕСТВЕННЫХ УСЛОВИЙ ЛИЦЕНЗИИ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

***Аннотация:** в настоящей статье автором рассматриваются проблемы определения существенных условий лицензии на пользование недрами, а именно существенные условия лицензии.*

***Ключевые слова:** пользование недрами, законодательство о недрах, лицензия на пользование недрами, существенные условия лицензии.*

***Annotation:** in this article, the author considers the problems of determining the essential conditions of a license for the use of subsoil, namely the essential conditions of a license.*

***Key words:** subsoil use, legislation on subsoil, the license for subsoil use, essential conditions of the license.*

Термин "существенные условия лицензии" не определен в действующем законодательстве. Тем не менее нарушение таких условий связывается Законом о недрах с возможным прекращением права пользования недрами. Преодоление указанного пробела правового регулирования в судебной практике имеет свои особенности, что выражается в разнообразии принимаемых решений. Подходы к решению проблемы в законопроектной деятельности пока не отличаются нужной глубиной.

В Законе РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах»¹ (далее - Закон о недрах) предусмотрены основания и порядок досрочного прекращения права

¹Собрание законодательства РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

пользования недрами (ст. 20, 21). Прекращение этого права в одних случаях обусловлено наступлением определенных обстоятельств, в других - наряду с фиксированием определенных обстоятельств - связано с усмотрением и волеизъявлением органов, предоставивших лицензию. Случаи, когда право пользования недрами **может быть** досрочно прекращено этими органами, перечислены в ч. 2 ст. 20 Закона о недрах. Среди них - нарушение пользователем недр существенных условий лицензии.

Однако серьезность последствий констатации нарушения пользователем недр существенных условий лицензии - возможность прекращения права пользования недрами - не компенсируется законодателем ясностью термина "существенные условия лицензии". Указанное правовое понятие до сих пор остается без дефиниции. Между тем прекращение права пользования недрами по данному основанию широко применяется Федеральным агентством по недропользованию, его территориальными органами, что, в свою очередь, приводит к росту количества судебных дел по оспариванию соответствующих решений¹.

В подобных обстоятельствах, несомненно, наиболее действенным и актуальным решением проблемы видится совершенствование правового регулирования с целью восполнения пробелов в правовом регулировании общественных отношений. Однако законопроект, ставивший перед собой задачу определения существенных условий лицензии, в 2015 г. был отклонен² <3>, чем, видимо, еще раз подтверждается вывод, что «законодатель на федеральном уровне демонстрирует консервативный подход к изменению норм существующего законодательства, несмотря на имеющиеся пробелы в части определения существенных условий лицензии» <4>.

¹Вообще «дела о признании незаконными приказов Роснедра и его территориальных органов о досрочном прекращении права пользования недрами являются одной из наиболее частых категорий арбитражных дел в сфере недропользования» (Мельгунов В.Д., Костарева А.Н. Судебно-арбитражная практика в сфере недропользования: актуальные вопросы // Энергетическое право. 2014. N 2. С. 27 - 32).

²См.: проект Федерального закона N 416873-6 «О внесении изменений в статьи 12 и 20 Закона РФ "О недрах", внесенный Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17 февраля 2015 г. N 6098-6 ГД // <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=416873-6&sort=date>. Это уже второй законопроект с тем же предметом, первый был отозван в 2012 г. субъектом законодательной инициативы (см.: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN_56115-6&02).

Получается, что толкование данного понятия неизбежно вынуждены осуществлять правоприменительные органы при возникновении спорных ситуаций. Такое толкование, как нам представляется, означает решение вопросов о том, какие из положений, включенных в содержание лицензии на пользование недрами, могут быть отнесены именно к **условиям** лицензии (а не к иным данным, правам и обязанностям недропользователя и т.д.) и какие из условий следует считать существенными.

Закон о недрах использует разные формулировки, оперируя термином "условия". Так, термин "условия лицензии" используется в нем в преобладающем количестве случаев (ст. 1.2, 2.1, 10, 17.1, 22). В то же время в ст. 4 упоминаются "условия пользования месторождениями полезных ископаемых"; в ст. 11 Закона о недрах используются термины "основные условия пользования недрами", "условия пользования участком недр" (последняя формулировка используется также в ст. 16), "заранее оговоренные условия". В ст. 12 обозначены условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии. Термин "условия лицензий на пользование участками недр" использован в ст. 16, а в ст. 17.1 - "условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией". В ст. 22 Закона о недрах используется термин "условия, установленные лицензией". Условия добычи полезных ископаемых предусмотрены в ст. 29 Закона о недрах, условия разработки месторождения - в ст. 30 того же Закона. В ряду этого разнообразия терминологии названы и существенные условия лицензии (ст. 20). Неоднородность используемых юридических терминов свидетельствует о недостаточной проработке вопроса об условиях лицензии как таковых, поскольку тем самым создано впечатление подчас чистой случайности выбираемых законодателем терминов, их взаимозаменяемости, синонимичности. Но такой подход не отвечает сущности правовой нормы и стилю юридического языка.

При сопоставлении названных многочисленных юридических терминов представляется возможным определенным образом связать некоторые из терминов, например "условия лицензии" и "условия пользования недрами"

(включая, очевидно, в последний термин также обозначенные в законодательстве "условия добычи полезных ископаемых" и "условия разработки месторождений"), хотя юридически они остаются все-таки нетождественными. Административный регламент 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, утвержденный приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. N 315¹ <5> (далее - Административный регламент), определяет, что в виде текстовых и графических приложений к бланку лицензии на пользование недрами в качестве документов, являющихся ее неотъемлемыми частями, прикладываются условия пользования недрами; при этом условия пользования недрами подписываются тем же уполномоченным должностным лицом органа, выдавшего лицензию, которым подписан бланк лицензии на пользование недрами, и заверяются печатью (п. 24). Форма бланка лицензии на пользование недрами, данная в приложении 4 к названному Административному регламенту, также учитывает, что неотъемлемыми составными частями лицензии являются условия пользования недрами как отдельный документ (приложение). Иными словами, лицензия предусматривает определение и фиксирование условий пользования недрами; выделение условий пользования недрами можно было бы рассмотреть в качестве одного из вариантов закрепления условий лицензии.

Из предлагаемой Приказом Роснедра от 23 сентября 2015 г. N 608 "О внесении изменений в Приказ Федерального агентства по недропользованию от 25.06.2015 N 427"² <6> структуры такого документа, как "Условия пользования

¹Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 10.

²Документ не опубликован.

недрами", следует, что Федеральное агентство по недропользованию само для себя определило, когда оно будет прекращать право пользования недрами, используя при этом основание, указанное в п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах. Не применяя термин "существенные условия лицензии", посредством издания Рекомендаций по заполнению реквизитов документов (приложение 2 к Регламенту проведения разовой актуализации лицензий на пользование недрами) Роснедра постарались подвести под данное основание прекращения права нарушение как можно большего числа пунктов лицензии. В этом ряду - сроки подготовки проектной документации, представления геологической информации на государственную экспертизу и сроки начала и завершения разных этапов работ, обязанности уплачивать регулярные платежи за пользование недрами, представлять информацию в федеральный и территориальные фонды геологической информации. Очевидно, что под нарушение существенных условий договора в такой "рекомендательной" форме попали в том числе и самостоятельные основания для прекращения права пользования недрами - предусмотренные п. 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах.

Результатом применения указанных Рекомендаций становится ситуация, когда этим неопубликованным, не зарегистрированным в Минюсте России актом созданы определенные обязательные взаимосвязанности между различными частями и пунктами лицензии и возможностью принудительного прекращения права пользования недрами, что существенно влияет на комплекс прав и обязанностей недропользователей.

Разумеется, этот акт не мог быть создан как нормативный правовой акт в рамках Роснедр, поскольку нормативно-правовое регулирование в сфере использования и охраны недр составляет компетенцию Минприроды России, но фактически же в нем оказались правила поведения, адресованные всем недропользователям, рассчитанные на многократное применение¹.

Законодательство не дает однозначного ответа в вопросе о том, что

¹См.: Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. N 88 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 23.

конкретно из состава лицензии является "условиями". Согласно ч. 2 ст. 11 Закона о недрах лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных **условий**. Из данного установления следует, что само право на пользование недрами, определение границ участка недр, цели недропользования и срок недропользования предполагают еще и соблюдение "заранее оговоренных условий". Следовательно, условиями не могут быть по меньшей мере такие сведения, указанные в лицензии, как срок, цель, границы недропользования. Но те же сведения одновременно обозначены в Законе о недрах в качестве обязательных данных, образующих **содержание** лицензии (ч. 1 ст. 12). Следовательно, содержание лицензии состоит не из одних условий.

Кроме того, в п. 5 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах невыполнение срока, в течение которого недропользователю следует приступить к пользованию недрами в предусмотренных объемах, рассматривается как самостоятельное основание для прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами (и, что важно для исследования ниже понятия "существенные условия лицензии", - параллельно с основанием "нарушение существенных условий лицензии"). Тем самым такое обстоятельство лицензии, как срок, снова выносится за рамки понимания условий (существенных условий) лицензии.

В п. 9.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. N 3314-1¹ <8> (далее - Положение о порядке лицензирования пользования недрами), оказались разграничены такие положения лицензии, как **права**, оговоренные в лицензии, и **условия** лицензии.

Статья 12 Закона о недрах названа "Содержание лицензии на пользование недрами". Требования к содержанию лицензии воспроизводятся также в п. 8.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами. Примечательно, что в этих актах между понятиями "содержание лицензии" и "условия лицензии"

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 33. Ст. 1917.

связь недостаточно четкая, и для установления тождества между ними отсутствуют прямые правовые основания. Так, только три пункта из перечня, определяющего содержание лицензии в Законе о недрах, названы собственно условиями. К таковым отнесены: а) условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями; б) условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ; в) условия снижения содержания взрывоопасных газов в шахте, угольных пластах и выработанном пространстве до установленных допустимых норм при добыче (переработке) угля (горючих сланцев) (п. 6, 9, 9.1 ч. 1 ст. 12 Закона о недрах).

Определение содержания лицензии в п. 8.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами несколько отличается от определения содержания лицензии в ч. 1 ст. 12 Закона о недрах. Среди названных именно условиями пунктов, задающих содержание лицензии, в Положении о порядке лицензирования пользования недрами нет третьего из перечисленных пунктов с условиями по Закону о недрах (он в Законе о недрах появился лишь с 2010 г.), но зато есть самостоятельный пункт - об условиях продления срока действия лицензии.

Так или иначе, но условиями в этих нормативных правовых актах названы лишь **некоторые** пункты, образующие содержание лицензии. Несмотря на это, в ч. 2 ст. 12 Закона о недрах утверждается, что "лицензия на пользование недрами закрепляет **перечисленные условия**, а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону". Такая формулировка исходя из особенностей изложения предыдущей ч. 1 ст. 12 допускает двойственное понимание условий. Во-первых, перечисленные условия могут означать те пункты содержания лицензии, где именно условия и названы. Во-вторых, перечисленные условия можно понять здесь как практически все, что

перечислялось в содержании лицензии в ч. 1 ст. 12 Закона о недрах¹ <9>. Интересно, что в п. 8.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами содержится несколько скорректированное установление: "Лицензия на право пользования недрами закрепляет **указанные в подпункте 8.1 настоящего пункта условия...**" Использование последней формулировки позволяет, как представляется, в большей степени толковать данное установление как ориентирующее правоприменителя на те пункты содержания лицензии, которые **прямо названы условиями**.

С этой точки зрения интересен п. 3 ч. 1 ст. 20 Закона о недрах, согласно которому право пользования недрами прекращается при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами. Таким образом, в данном установлении специально акцентируется понятие "условие": для прекращения права пользования по данному основанию некое обстоятельство или характеристика должны быть зафиксированы в лицензии именно в качестве **условия**.

Причем Положение о порядке лицензирования пользования недрами оперирует в некоторых случаях термином "данные", в то время как в других случаях употребляется термин "условия". Так, например, в п. 5.4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами оговаривается ситуация, когда в лицензии указываются порядок и методы расчета объемов продукции, пункты ее доставки и другие необходимые **данные**. В то же время, например, по п. 6.3 названного Положения порядок координации действий разных пользователей недр по разработке одного месторождения полезного ископаемого образует **условие**, которое фиксируется в лицензиях.

Так или иначе оснований для какого-то одного и тем более однозначно расширительного толкования понимания условий лицензии в законодательстве не содержится. Более того, из системного толкования и сопоставления ряда

¹О.И. Крассов пишет, что в пунктах 1 - 10 ч. 1 ст. 12 Закона о недрах указаны «условия пользования недрами» (см.: Крассов О.И. Комментарий к Закону РФ «О недрах». М., 2002. С. 154).

правовых норм Закона о недрах должен следовать вывод об отсутствии идентичности в понятиях "содержание лицензии" и "условия лицензии". Следовательно, далеко не все положения лицензии должны быть отнесены к ее условиям, в то время как условия составляют одну из обязательных частей содержания лицензии.

Трудности работы с понятийным аппаратом законодательства о недрах усугубляются при обращении к понятию "существенные условия лицензии", нарушение которых пользователем недр согласно п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах является основанием для досрочного прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами. В этом качестве термин "существенные условия лицензии" используется однократно в Законе о недрах. В то же время подп. 2 п. 15.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами использует несколько отличающуюся формулировку: право на пользование недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено при нарушении пользователем недр **существенных условий, определенных в лицензии**. Следовательно, как один из вариантов, существенные условия могут пониматься как условия, которые определены в лицензии в качестве существенных.

Термин "существенные условия лицензии" применен для аналогичных целей в п. 94 Административного регламента, согласно которому государственная функция по осуществлению принятия, в том числе по представлению Росприроднадзора и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр реализуется Роснедрами или его территориальным органом в соответствии с разграничением полномочий в случае нарушения пользователем недр **существенных условий лицензии** (подп. 2).

Несмотря на отсутствие четких юридических аргументов для единообразного понимания существенных условий лицензии (в том или ином объеме), в научных исследованиях вопрос об определении существенных условий лицензии при обращении к перечню оснований для прекращения права

пользования недрами часто вовсе не поднимается¹ <10>. В других научных работах допускается широкая трактовка существенных условий лицензии. Е.Г. Краюшкина, комментируя ст. 20 Закона о недрах, считает, что "существенные условия лицензии закреплены в ст. 12 Закона"² <11>.

М.В. Дудиков полагает, что "все условия, которые указаны в лицензии, а также согласно ч. 1 ст. 11 Закона Российской Федерации "О недрах" текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами, представляются существенными условиями... Или иначе, другими словами, несущественных условий лицензия на пользование недрами не содержит"³. <12>. По его мнению, "выделять в условиях пользования недрами существенные условия в отдельный блок нецелесообразно, так как в противном случае практически другие условия можно несанкционированно нарушать"⁴. <13>. Считаем, что выполнение предписаний лицензии обеспечивается все же достаточно широким спектром правовых средств, что исключает необходимость подгонять все данные, содержащиеся в лицензии, под ее существенные условия. Не следует преувеличивать значение только одного из оснований для прекращения права пользования недрами (для обеспечения реализации ряда иных положений лицензии возможно применение оснований для прекращения права пользования, которые указаны в подп. 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах), равно как и самого института прекращения права (в законодательстве разработаны разные способы обеспечения реализации правовых норм, включая меры ответственности). Выполнение всех других условий лицензии вполне может быть обеспечено применением соответствующих элементов правового механизма в конкретных правоотношениях.

Поскольку от правильного использования понятия "существенные условия

¹См.: Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. С. 98; Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М., 2015. С. 265 - 266; Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. М., 2008. С. 192 - 193.

²Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах". М., 2001. С. 184.

³Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр) // Энергетическое право. 2005. N 2.

⁴Там же.

лицензии" фактически зависит дальнейшая участь недропользователя (останется ли у него право пользования недрами при их нарушении или оно будет прекращено), постольку решение этого вопроса часто становится предметом судебного разбирательства. Суд неоднократно обращался к выяснению значения термина "существенные условия лицензии" при рассмотрении споров об основаниях досрочного прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами. В целом, как установил Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 2 июня 2004 г. N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях", "приостановление (аннулирование) лицензии... представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности, при осуществлении которой могут затрагиваться конституционные права и свободы, а также права и законные интересы других лиц" (п. 20)¹ <14>.

Основания прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами, указанные в п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах, относят к группе оснований субъективного характера² <15>. Следовательно, в случае возникновения спора при применении данного основания для прекращения права пользования недрами важно провести исследование всех объективных и не зависящих от недропользователя обстоятельств, оказавших влияние на выполнение условий лицензии. Конституционный Суд РФ в Определении от 21 декабря 2011 г. N 1862-О-О³ <16> отмечает, что возможность обжалования в суд решения о прекращении права пользования недрами "предполагает право заявителя ссылаться в обоснование своих доводов на фактические обстоятельства, которые объективно препятствовали ему надлежащим образом

¹ Основываясь на данном выводе, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. N 9662/12 судьи подчеркивают, что "досрочное прекращение права пользования недрами по причине нарушения существенных условий лицензионного соглашения не является административным наказанием (актом привлечения к административной ответственности), для проверки законности которого требуется установление наличия вины лица, в отношении которого издан этот акт, как необходимой части состава правонарушения".

² Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах". С. 184.

³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. N 1862-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Ксеньевский Прииск" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 20, 21 Закона Российской Федерации "О недрах", статей 200 и 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации".

исполнить обязательства в сфере недропользования", суд при этом "вправе оценивать указанные сведения наравне с иными обстоятельствами дела, не ограничиваясь только установлением формальных условий применения законодательства Российской Федерации о недрах" (п. 2.1). В Определении Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. N 204-О-О¹ <17> подчеркнуто, что "права пользователя недр гарантируются установленным порядком досрочного прекращения права пользования недрами" (п. 2).

В деятельности специально уполномоченных государственных органов укрепилась тенденция к прекращению права пользования недрами при отсутствии у недропользователя на момент проверки надлежащим образом оформленного права на земельный участок на основании, что тем самым не выполняется одно из существенных условий лицензии на право пользования недрами. В научной литературе был проанализирован случай незаконного отказа администрации г. Норильска в предоставлении группе компаний "Русская платина" земельных участков, необходимых для осуществления деятельности по освоению месторождений. Исследователи при этом признают, что "непредоставление земельных участков, необходимых для осуществления деятельности данных компаний, влечет за собой риск прекращения прав пользования месторождениями и отзыва у хозяйствующих субъектов лицензий на право пользования недрами"² <18>.

Надо отметить, что при выявлении конкретных обстоятельств, свидетельствующих об объективных трудностях оформления прав на землю, арбитражные суды занимают сторону недропользователя, характеризуя меры по отзыву лицензии и прекращению права пользования недрами как преждевременные и необоснованные³ <19>. Так, Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 7 апреля 2008 г. N Ф09-2233/08-С1

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. N 204-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Русский Вольфрам" на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 17.1, пунктом 2 части второй статьи 20, частью четвертой статьи 21 и пунктом 7 части первой статьи 22 Закона Российской Федерации "О недрах".

² См.: Беликова К.М., Габов А.В., Гаврилов Д.А. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве / Отв. ред. М.А. Егорова. М., 2015

³ См. также: Игнатьева И.А. Приобретение прав на землю для целей недропользования: законодательные проблемы и судебная практика // Нефть, газ и право. 2010. N 1. С. 7 - 20.

была рассмотрена кассационная жалоба ООО "Златоустовский завод стройматериалов" по делу о признании незаконным решения Министерства промышленности и природных ресурсов по Челябинской области о досрочном прекращении права пользования недрами указанного ООО. Суд кассационной инстанции придал должное значение тому обстоятельству, что в отношении регистрации договора аренды земельного участка указанным ООО предпринимались необходимые действия, однако в договоре аренды были выявлены противоречия в наименовании заявителя, что послужило основанием для отказа в государственной регистрации договора. Дело было направлено на новое рассмотрение, а впоследствии Определением арбитражного суда Челябинской области от 19 мая 2008 г. производство по делу было прекращено.

Похожим является дело по иску ОАО "Новокаолиновый горно-обогатительный комбинат" к тому же Министерству о признании недействительным его решения о досрочном прекращении права пользования недрами за нарушение существенных условий лицензии, выразившееся в неоформлении правоустанавливающих документов на соответствующий земельный участок. Суды апелляционной и кассационной инстанций удовлетворили требования ОАО, полагая, что отсутствуют достаточные основания для принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами ввиду существования гражданско-правового спора о собственнике земельного участка (Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 26 декабря 2008 г. N Ф09-9863/08-С1). Министерству, обратившемуся с заявлением о пересмотре в порядке надзора, Определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 марта 2009 г. в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отказано.

Рассматривая подобное дело по заявлению ООО "ВУМН" к Роснедрам и Приволжскнедрам, Арбитражный суд г. Москвы установил, что в течение длительного времени данное ООО неоднократно обращалось в Министерство лесного хозяйства Республики Татарстан с заявлениями о предоставлении лесных участков в аренду, но получало от него необоснованные отказы. Именно

по этой причине ООО не смогло приступить к выполнению предписаний лицензии по строительству скважин в установленные сроки. Суд обязал Департамент по недропользованию по Приволжскому федеральному округу восстановить прекращенное право пользования недрами ООО "ВУМН" (решение Арбитражного суда г. Москвы от 20 февраля 2016 г. по делу N А40-173733/2015).

Таким образом, даже в случаях, когда вопрос определения существенных условий лицензии, нарушение которых повлекло принятие уполномоченными государственными органами решения по прекращению права пользования недрами, в суде не обозначается и не исследуется, судебные органы анализируют обстоятельства, воспрепятствовавшие недропользователю выполнить все условия лицензии, что в итоге непосредственно влияет на принимаемое судом решение.

В отношении установления существенных условий лицензии судебные инстанции часто занимают позицию расширительного толкования данного понятия. Так, в Определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 августа 2012 г. N ВАС-11235/12 по делу N А22-1570/2011 констатация факта нарушения некоторых условий пользования недрами, закрепленных в лицензионном соглашении, оказалась достаточной для применения п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона о недрах. Из материалов дела следует, что специально уполномоченными органами было выявлено несоблюдение пунктов лицензионного соглашения по срокам строительства определенного количества скважин и разработке проекта пробной эксплуатации месторождения.

В Определении Верховного Суда РФ от 2 февраля 2016 г. N 308-КГ15-16935, вынесенном по кассационной жалобе производственного кооператива "Вертикаль" по делу N А32-30097/2012, имеется одна характерная ремарка: "По мнению заявителя, аннулирование лицензии несоразмерно характеру совершенного деяния". Но суд лишь констатирует невыполнение ряда требований лицензионного соглашения, не останавливаясь на проблеме отнесения этих требований именно к существенным условиям лицензии.

Таким образом, судебные органы нередко вообще не видят в таких случаях проблему вычленения из текста лицензии, лицензионного соглашения таких условий, которые можно было бы считать собственно существенными.

В некоторых судебных решениях при установлении, какие из условий следует считать существенными, были применены нормы Гражданского кодекса РФ. Согласно ст. 432 ГК РФ существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Проблема в применении данного подхода состоит в том, что в основу правового регулирования отношений недропользования положены не договорные, а административные начала. В научной литературе подчеркнут публично-правовой характер горных отношений, в частности, объектом которых является порядок прекращения права пользования недрами¹ <20>. Регламентация лицензирования пользования недрами осуществляется в законодательстве о недрах.

Поскольку Закон о недрах не содержит перечня существенных условий лицензии на пользование недрами, вопрос о применении подходов, используемых в других отраслях законодательства, прежде всего в гражданском законодательстве, будет оставаться для судов открытым, что может приводить к неверным выводам.

В.А. Маковкин систематизировал судебные решения, связанные с применением норм гражданского законодательства при анализе условий лицензии в качестве существенных. Кроме того, автором выявлены и приведены противоположные выводы в решениях судов по вопросу о признании неких условий лицензии существенными; в итоге он заключил, что "сложившаяся практика лицензирующих органов и судов не привела к выработке четких критериев определения существенности тех или иных условий лицензии"² <21>.

¹ См.: Мелехин Е.С., Дудиков М.В. К вопросу публично-правового регулирования горных отношений // Актуальные проблемы горного права. М., 2010. С. 127.

² См.: Маковкин В.А. Указ. соч. С. 27 - 33.

Итак, судебная практика и оценки специалистов преимущественно отражают расширительную трактовку понятия "существенные условия лицензии", нередко включая в него любые установления лицензионного соглашения и все содержание лицензии.

Задача разъяснения вопроса о существенных условиях лицензии не будет снята и при условии реализации некоторых намеченных в законопроектной деятельности направлений. Отмеченный в начале статьи законопроект, отклоненный Государственной Думой, исходил из необходимости определить существенные условия лицензии, но предполагал, что этим должны заниматься специально уполномоченные органы по каждому конкретному случаю предоставления недр в пользование. В одном из проектов, подготовленных Минприроды России, предлагалась новая редакция ст. 20 Закона о недрах, где п. 2 ч. 2 предусматривал прекращение, досрочное прекращение, приостановление и ограничение права пользования недрами "в случае выдачи или переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных настоящим Законом" (но это же еще более широкий и еще более абстрактный комплекс требований к недропользователю). 23 марта 2016 г. на федеральном портале проектов нормативных правовых актов зарегистрирован новый законопроект "О внесении изменений в Закон РФ "О недрах" в части определения понятия "существенные условия лицензии", разрабатываемый Минприроды России.

Очевидно, что отсутствие определения понятия "существенные условия лицензии" в аспекте применения его в таком сугубо значимом для недропользователей вопросе, как прекращение права пользования недрами, требует скорейших изменений в законодательстве о недрах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 1995. N 10. Ст. 823. Тексты нормативных правовых актов в данной статье использованы при информационной поддержке компании "КонсультантПлюс".

2. Вообще "дела о признании незаконными приказов Роснедра и его

территориальных органов о досрочном прекращении права пользования недрами являются одной из наиболее частых категорий арбитражных дел в сфере недропользования" (Мельгунов В.Д., Костарева А.Н. Судебно-арбитражная практика в сфере недропользования: актуальные вопросы // Энергетическое право. 2014. N 2. С. 27 - 32).

3. Проект Федерального закона N 416873-6 "О внесении изменений в статьи 12 и 20 Закона Российской Федерации "О недрах", внесенный Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17 февраля 2015 г. N 6098-6 ГД // Сайт Государственной Думы РФ: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=416873-6&sort=date>. Это уже второй законопроект с тем же предметом, первый был отозван в 2012 г. субъектом законодательной инициативы (Сайт Государственной Думы РФ: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN56115-6&02>).

4. Маковкин В.А. Об определении понятия "существенные условия лицензии на пользование недрами" // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. N 7. С. 33.

5. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 10.

6. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 33. Ст. 1917.

7. О.И. Крассов пишет, что в пунктах 1 - 10 ч. 1 ст. 12 Закона о недрах указаны "условия пользования недрами" (см.: Крассов О.И. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах". М., 2002. С. 154).

8. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. С. 98; Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М., 2015. С. 265 - 266; Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. М., 2008. С. 192 - 193.

9. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах". М., 2001. С.

184.

10. Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр) // Энергетическое право. 2005. N 2.

11. Там же – не является литературой.

12. Основываясь на данном выводе, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. N 9662/12 судьи подчеркивают, что "досрочное прекращение права пользования недрами по причине нарушения существенных условий лицензионного соглашения не является административным наказанием (актом привлечения к административной ответственности), для проверки законности которого требуется установление наличия вины лица, в отношении которого издан этот акт, как необходимой части состава правонарушения".

13. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах". С. 184.

14. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. N 1862-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Ксеньевский Прииск" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 20, 21 Закона Российской Федерации "О недрах", статей 200 и 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации".

15. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. N 204-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Русский Вольфрам" на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 17.1, пунктом 2 части второй статьи 20, частью четвертой статьи 21 и пунктом 7 части первой статьи 22 Закона Российской Федерации "О недрах".

16. Беликова К.М., Габов А.В., Гаврилов Д.А. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве // Отв. ред. М.А. Егорова. М., 2015.

17. Игнатьева И.А. Приобретение прав на землю для целей недропользования: законодательные проблемы и судебная практика // Нефть, газ и право. 2010. N 1. С. 7 - 20.

18. Мелехин Е.С., Дудиков М.В. К вопросу публично-правового регулирования горных отношений // Актуальные проблемы горного права. М., 2010. С. 127.

19. Маковкин В.А. Указ. соч. С. 27 - 33.