

Научная статья

УДК 346.7

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-54-62

Основания и условия перехода права пользования участком недр: действующее законодательство и практика правоприменения

Мария Александровна Юрлова

Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия
m.yurlova@g.nsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0167-0287>

Аннотация

Рассматривается институт перехода права пользования недрами, предоставленного в лицензионном порядке. Дана характеристика оснований перехода права недропользования и механизма правопреемства. Проанализированы условия перехода права на предмет достаточности их для обеспечения эффективного и рационального недропользования. Представлен обзор судебной практики по вопросам признания недействительными актов о переоформлении лицензии, применения норм гражданского права о последствиях недействительности сделки, соблюдения условий перехода права.

Делается вывод, что действующий механизм перехода права пользования недрами имеет ряд недостатков. Не решен вопрос применения норм гражданского права о реституции при признании основания перехода права недействительным. Законом не предусмотрены критерии достаточности условий перехода права, механизм проверки их соблюдения. Отсутствует единообразие при установлении условий перехода для различных оснований.

Ключевые слова

переход права пользования недрами, переоформление лицензии на пользование недрами, основания перехода права пользования недрами, условия перехода права пользования недрами

Для цитирования

Юрлова М. А. Основания и условия перехода права пользования участком недр: действующее законодательство и практика правоприменения // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 54–62. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-54-62

Basis and Terms of the Transfer of Subsoil Use Rights: Legislation and Arbitrage Practice

Maria A. Yurlova

Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation
m.yurlova@g.nsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0167-0287>

Abstract

The article examines the institution of the transfer of subsoil use rights provided per license. Characteristics of basis and terms of such transfer are given. The terms for the transfer of rights are analyzed for their sufficiency to ensure effective and rational use of subsoil. The author provides an overview of judicial practice on invalidation of license renewal acts, application of restitution rule in case of transaction's invalidity, compliance with the terms for the transfer. It is concluded that the current legal mechanism for the subsoil rights transfer has a number of defects. There is no clarity on applicability of civil law in case of transaction invalidity. The law provides neither criteria for the compli-

© Юрлова М. А., 2021

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 54–xx
Juridical Science and Practice, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 54–xx

ance with the transfer terms, nor a mechanism for checking their observance. There is no uniformity in establishing transition terms for different basis.

Keywords

transfer of subsoil use rights, renewal of a subsoil license, basis of the transfer of subsoil use rights, terms of the transfer of subsoil use rights

For citation

Yurlova M. A. Basis and Terms of the Transfer of Subsoil Use Rights: Legislation and Arbitrage Practice. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 54–62. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-54-62

Действующее российское законодательство закрепляет государственную собственность на недра в границах территории Российской Федерации и полностью исключает участки недр из гражданского оборота. Так, в соответствии со ст. 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹ (далее Закон «О недрах») участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Иначе законодатель подходит к возможности участия в гражданском обороте прав пользования участками недр: они могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

При этом объем правомочий по распоряжению принадлежащим недропользователю правом различен в зависимости от режима пользования недрами. Так, ст. 17.1 Закона «О недрах» установлен закрытый перечень случаев перехода права пользования участком недр, полученного на основании лицензии. В свою очередь, Федеральным законом № 225-ФЗ от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции» закреплено право инвестора передать полностью или частично свои права и обязанности по соглашению (в том числе право пользования участком недр) любому лицу с согласия государства. Признавая, что правовая природа лицензии на право пользования недрами и соглашения о разделе продукции различна, тем не менее сложно согласиться, что закрепление столь разных подходов к вопросу распоряжения правом пользования недрами при различных режимах является обоснованным.

Относительно целесообразности ограничения оборота права пользования недрами, предоставленного на основании лицензии, в научных исследованиях высказываются противоречивые мнения. Так, А. В. Сапожников полагает, что институт перехода прав пользования недрами в том варианте, в котором он сформирован в действующем законодательстве, не способствует привлечению инвестиций в отрасль и динамичному развитию горной промышленности [1, с. 5]. По мнению М. В. Дудикова, целесообразно закрытый перечень случаев прекращения права пользования недрами в связи с переходом этого права другому субъекту предпринимательской деятельности заменить открытым, но при этом установить более жесткие требования к претендентам на получение такого права с перечнем случаев отказа в его получении [2, с. 38]. Некоторыми специалистами отмечается, что для государства не может иметь значение «личность» пользователя недр, для него как собственника недр имеют значение выполнение программ сырьевого обеспечения функционирования всех отраслей производства и поступление налогов в бюджетную систему от использования этой собственности [3, с. 49].

Сторонники ограничения оборота прав пользования недрами склоняются к тому, что внедрение частноправовых механизмов в правоотношения пользования недрами, которые традиционно в нашей стране имеют административно-правовую природу, негативно скажется на соблюдении интересов государства по обеспечению рационального использования недр. Так, И. Н. Сидоров предполагает, что развитие законодательства в сфере перехода права пользования недрами должно быть направлено на исключение оснований разрешенной в соответствии со ст. 17.1 Закона «О недрах» передачи права пользования участками недр третьим лицам [4, с. 155].

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834.

Действительно, ограничение оборота прав пользования недрами можно обосновать необходимостью сохранения контроля государства как собственника недр за их использованием, соблюдением условий лицензии, а также обеспечения рациональности недропользования. Однако на эффективность выполнения этих задач будет влиять несколько факторов:

- наличие обоснованного достижением указанных задач сочетания оснований и условий перехода права пользования недрами;
- однозначность формулировок условий перехода права пользования недрами;
- наличие механизма проверки соответствия оснований и условий перехода права пользования недрами требованиям законодательства.

Эффективность существующего механизма перехода права пользования недрами в решении указанных задач поможет оценить анализ действующего законодательства и правоприменительной практики.

Как уже отмечалось, ст. 17.1 Закона «О недрах» закрепляет закрытый перечень оснований перехода права пользования недрами. К таковым отнесены случаи реорганизации юридического лица, учреждения пользователем недр нового юридического лица, передачи права внутри вертикально интегрированной компании, приобретения имущества предприятия-банкрота. Данной нормой закрепляются также условия перехода права для каждого из оснований. При переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению в соответствии с Административным регламентом 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, утвержденным Приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 (далее Административный регламент)².

Таким образом, переход права пользования участком недр наступает при наличии сложного юридического состава: одного из юридических фактов гражданско-правового характера, выступающего основанием перехода права, и акта уполномоченного органа государственной власти о переоформлении лицензии. Процедуру переоформления лицензии на право пользования недрами следует рассматривать как форму согласования изменения субъектного состава правоотношений пользования недрами. Полагаем, что применительно к правоотношениям пользования недрами «личность» пользователя недр всё же имеет большое значение. Наличие определенных финансовых средств, технических ресурсов, собственных или привлеченных квалифицированных кадров расценивается государством как стороной правоотношений в качестве гарантии выполнения обязательств по своевременному выполнению работ, безопасному и рациональному использованию недр. В этой связи сложно согласиться с мнением В. В. Левочки, что переоформление лицензии – это административные правоотношения по удостоверению уже перешедшего права в рамках гражданских правоотношений [5, с. 179]. Наличие публичного элемента в правоотношениях пользования недрами как раз обуславливает необходимость согласования смены пользователя недр в административном порядке.

При переоформлении лицензии на право пользования участком недр уполномоченный орган проверяет соблюдение для каждого из оснований перехода права условий, установленных ст. 17.1 Закона «О недрах». Условия перехода права пользования недрами, по-видимому, должны выступать гарантией выполнения обязательств пользователя недр.

Анализ оснований перехода права пользования недрами позволяет их разделить на две группы. Первая группа – это случаи реорганизации юридического лица – пользователя недр, в результате которой происходит универсальное правопреемство, в том числе и в части права

² Бюллетень нормативный актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 10. 8 марта.

пользования недрами. К ним относятся преобразование юридического лица – пользователя недр; слияние или присоединение к юридическому лицу – пользователю недр другого юридического лица; прекращение деятельности юридического лица – пользователя недр вследствие его присоединения к другому юридическому лицу. Вторая группа – случаи передачи права пользования недрами другому юридическому лицу по гражданско-правовым основаниям в порядке сингулярного правопреемства. К ним относятся разделение юридического лица – пользователя недр или выделение из него другого юридического лица; учреждение юридическим лицом – пользователем недр нового юридического лица для продолжения деятельности на участке недр; передача права между юридическими лицами, являющимися основным и дочерним по отношению друг к другу, а также между дочерними юридическими лицами, являющимися дочерними обществами одного и того же основного общества по его поручению; приобретение субъектом предпринимательской деятельности имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Характеризуя основания перехода права пользования недрами, следует отметить, что все они являются следствием свободного волеизъявления и активных действий пользователя недр, что не позволяет их отнести исключительно к властно-правовой сфере. Однако запрет на передачу права пользования недрами по гражданско-правовым основаниям обуславливает наличие волеизъявления пользователя недр, направленного не на передачу права как таковую, а на реорганизацию, учреждение нового юридического лица, продажу имущественного комплекса, связанного с использованием недрами. Только в случае перехода права пользования недрами между дочерним и основным обществами, дочерними обществами одного и того же основного общества волеизъявление направлено именно на передачу права пользования недрами. Тем не менее правоприменительная практика свидетельствует о том, что в большинстве случаев перехода права пользования недрами в порядке сингулярного правопреемства целью действий пользователя недр является именно передача принадлежащего ему права другому юридическому лицу. Иными словами, действующие ограничения, установленные Законом «О недрах», не исключают возможности передачи права пользования недрами третьим лицам путем реализации совокупности гражданско-правовых сделок, сопровождающихся переоформлением лицензии.

Описанное выше несоответствие законодательного регулирования оборота права пользования недрами потребностям субъектов предпринимательской деятельности в сфере недропользования является причиной многочисленных споров. Так, большую долю судебных дел, связанных с переходом права пользования недрами, составляют споры о признании акта о переоформлении лицензии на право пользования недрами недействительным в связи с недействительностью основания перехода права пользования недрами. При рассмотрении подобных споров судам приходится решать вопросы об объеме полномочий органа государственной власти по проверке законности оснований переоформления лицензии, а также о применении к рассматриваемым правоотношениям норм гражданского права о последствиях недействительности сделки.

Отказывая в признании акта о переоформлении лицензии не соответствующим закону, несмотря на недействительность основания перехода права, суды исходят из презумпции достоверности документов, предоставленных в установленном порядке³, а также из того, что уполномоченный на переоформление лицензии орган не наделен полномочиями по проверке законности сделок, которые лежат в основе перехода права⁴.

³ Постановление АС г. Москва от 12 декабря 2016 г. по делу № А40-171788/2016-92-1487. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.06.2021).

⁴ Определение ВАС РФ от 14 февраля 2013 г. № ВАС-497/13 по делу № А55-3282/2011 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения 20.06.2021); Постановление Семнадцатого ААС от 16 декабря 2015 г. № А60-41580/2014; Постановление Семнадцатого ААС от 15 июля 2016 г. по делу № А60-62170/2015. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.06.2021).

В других случаях суд всё же признает решение уполномоченного органа недействительным в связи с недействительностью основания перехода права пользования недрами, что представляется более обоснованным. Так, Президиум ВАС РФ в постановлении от 22 мая 2007 г. № 15942/06, указал, что переоформление лицензии на субъект предпринимательской деятельности, созданный с нарушением действующего законодательства, нельзя признать правомерным. Аналогичной логики придерживались и суды апелляционной и кассационной инстанций, рассматривая дело № 58-10154/2009⁵. ФАС Московского округа в постановлении от 7 декабря 2011 г. по делу № А40-10700/11-93-109 указал также, что договор купли-продажи имущества должника, признанный судом ничтожной сделкой, не порождает правовых последствий с момента его заключения и, следовательно, не мог являться основанием для переоформления лицензии в соответствии со ст. 17.1 Закона «О недрах»⁶.

Относительно возможности применения норм о реституции в случае признания акта о переоформлении лицензии недействительным единого подхода в правоприменительной практике так же не сложилось. В постановлении от 22 мая 2007 г. № 15942/06 Президиум ВАС РФ указал, что решение нижестоящего суда об обязанности вернуть лицензию первоначальному пользователю без учета порядка предоставления права пользования недрами и переоформления лицензии противоречит закону⁷. Невозможность применения п. 2 ст. 167 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ)⁸ при признании сделок, лежащих в основе перехода права пользования недрами, ничтожными подтверждена и Верховным судом РФ в Определении от 30 декабря 2015 г. по делу № 305-ЭС15-16814⁹.

Очевидно, что формальный возврат всего полученного по сделке, признанной недействительной, применительно к правоотношениям по переходу права пользования недрами невозможен. В этой связи стоит обратиться к п. 4 ч. 1 ст. 20 Закона «О недрах», в соответствии с которым в случае переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных ст. 17.1 названного закона, право пользования недрами прекращается. Судебная практика свидетельствует о частом применении данной нормы уполномоченными органами при принятии решения о прекращении права пользования недрами в связи с признанием решения о переоформлении лицензии недействительным и о восстановлении первоначальной лицензии¹⁰. Эта норма, однако, исключена из новой редакции Закона РФ «О недрах», которая вступает в силу с 1 января 2022 г., что, вероятно, негативно скажется на правоприменении.

Возвращаясь к вопросу о возможности применения норм о реституции при признании основания перехода права пользования недрами недействительным, рассмотрим следующее решение суда. В постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № А23-4183/2012 суд, не рассматривая вопрос о действительности акта уполномоченного органа о переоформлении лицензии, указал, что правовые последствия признания недействительной сделки заключаются в признании судом не имеющим правового значения переход права недропользования от должника к новому лицензиату. Все действия (в том числе выдача лицензии и внесение соответствующих регистрационных записей), совершенные во исполнение недействительной сделки, не имеют правового значения. В ре-

⁵ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 февраля 2013 г. по делу № 58-10154/2009 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.06.2021).

⁶ Постановление ФАС Московского округа от 7 декабря 2011 г. по делу № А40-10700/11-93-109. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.06.2021).

⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 22 мая 2007 г. № ВАС-497/13 по делу № А41-К2-4871/06. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.06.2021).

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 305-ЭС15-16814. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.06.2021).

¹⁰ См., например: Постановление АС Уральского округа от 8 мая 2018 г. № Ф09-4237/17; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 16 августа 2012 г. по делу № А28-1379/2012; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10 октября 2008 г. по делу № А74-3206/07-Ф02-4713/08. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.06.2021).

зультате применения указанных последствий должнику не выдается новая лицензия, так как признается действующей старая (при этом все новые регистрационные записи погашаются, а старые восстанавливаются)¹¹. Полагаем, что такое прямое применение норм гражданского права о последствиях недействительности сделок всё же не соответствует действующему законодательству о недрах, поскольку при переходе права пользования недрами воля государства как стороны правоотношений выражается именно в соответствующих решениях о переоформлении лицензии. В этой связи применение последствий недействительности сделки возможно только в совокупности с решением вопроса о недействительности таких решений.

Что касается условий, соблюдение которых должно проверяться при переоформлении лицензии, то часть из них относится к правовому статусу правопреемника. Например, условия о соответствии требованиям, предъявляемым к пользователю недр; наличие лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами; наличие квалифицированных специалистов, финансовых и технических средств для безопасного проведения работ; наличие корпоративной связи с первоначальным пользователем недр. Другая часть условий касается гарантий исполнения обязательств по лицензии на право пользования участком недр: условия о намерении продолжать деятельность в соответствии с лицензией и о передаче прав на имущественный комплекс, связанный с использованием участком недр.

Условие о соответствии потенциального приемника права пользования участком недр требованиям, предъявляемым к пользователям недр, следует признать принципиальным, учитывая необходимость обеспечить соблюдение принципов рационального использования их ресурсов в том числе при переходе прав. На эффективность его применения влияет несколько факторов:

- корректность формулировки этого условия в ст. 17.1 Закона «О недрах»;
- наличие однозначно установленных в законодательстве требований к пользователям недр;
- наличие правового механизма проверки соответствия претендента установленным требованиям.

Так, полагаем, что закрепление этого условия в ст. 17.1 Закона «О недрах» осуществлено не совсем корректно: в одних случаях предусматривается просто соответствие требованиям, предъявляемым к пользователям недр; в других – соответствие условиям проведения конкурса или аукциона на право пользования данным участком недр, условиям лицензии на пользование данным участком недр, что явно сужает круг претендентов; в третьих устанавливаются конкретные требования (наличие финансовых и технических средств, лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и т. д.). Стоит отметить, что в редакции Федерального закона от 30 апреля 2021 г. № 123-ФЗ (вступает в силу 1 января 2022 г.) эта проблема решена: установлено единое условие о соответствии юридического лица, претендующего на переход права, требованиям, предъявляемым к пользователю недр.

Не способствует стабильности правоотношений по переходу права пользования недрами также отсутствие четкого перечня требований к пользователям недр. Разрозненные требования о правовом статусе пользователя недр содержатся в ч. 1 и 9 ст. 9, ч. 3 ст. 22 Закона «О недрах». Косвенно еще одно требование к пользователям недр установлено ст. 14 Закона «О недрах», посвященной основаниям для отказа в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона. Так, отказ может последовать, если заявитель не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ, не устанавливая при этом критериев достаточности таких средств.

¹¹ Постановление Двадцатого ААС от 28 апреля 2016 г. по делу № А23-4183/2012. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.06.2021).

Соотношение общих требований к пользователям недр и условий перехода права пользования недрами позволяет сделать вывод, что круг субъектов, которые могут претендовать на переоформление лицензии уже круга субъектов, которые могут претендовать на первоначальное получение права пользования недрами. В правоотношениях по переходу права пользования участком недр исключено участие лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Кроме того, в качестве условия перехода права пользования участком недр практически во всех случаях устанавливается обязательное создание юридического лица, к которому переходит право пользования участком недр, в соответствии с законодательством Российской Федерации, т. е. исключается возможность передачи права иностранному юридическому лицу. Требование о наличии у претендента на переход права пользования недрами лицензий на осуществление определенных видов деятельности; квалифицированных специалистов, финансовых и технических средств, необходимых для ведения деятельности на участке недр, без указания на возможность привлечения сторонних лиц, имеющих такие лицензии, специалистов и средства, также сужает круг субъектов. В этой связи следует согласиться с М. В. Дудиковым, который полагает, что требования, предъявляемые к пользователю недр должны быть едиными независимо от того, получил ли недропользователь право пользования недрами по основаниям, изложенным в ст. 10 Закона «О недрах» или в связи с переходом права пользования недрами в случаях, предусмотренных ст. 17.1 этого Закона [6, с. 89].

Следующим условием, выполнение которого требуется в соответствии со ст. 17.1 Закона «О недрах» для перехода права пользования участком недр, является передача имущества, необходимого для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование недрами, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка. Это требование является важным для обеспечения непрерывной деятельности на участке недр, соблюдения сроков и объемов выполнения работ в соответствии с лицензией. Однако, устанавливая данное требование, законодатель не конкретизирует, что включает в себя такое имущество и на каком основании оно должно быть передано.

Анализ судебной практики показывает, что вопросы о достаточности имущества, переданного новому пользователю недр для выполнения работ в соответствии с лицензией, а также об основании передачи такого имущества часто выступают предметом оценки при рассмотрении судами споров о признании актов о переоформлении лицензии на право пользования участком недр недействительными. При этом судебная практика по этим вопросам не отличается единообразием. В одних случаях передача имущества на основании договоров, не влекущих за собой перехода права собственности (аренды, ссуды), признается в качестве исполнения условий ст. 17.1 Закона «О недрах»¹², в других нет¹³.

Что касается состава имущества, то стоит отметить, что суды констатируют наличие пробела в правовом регулировании, поскольку законодательством не определено, какое именно имущество предприятия-банкрота (движимое и (или) недвижимое), в каком объеме (полностью или в части) должно быть приобретено претендентом¹⁴. Другими словами, вопрос о необходимом составе имущества решается в каждом случае индивидуально. При этом зачастую суд возлагает бремя доказывания «недостаточности» имущества или «отсутствия

¹² Постановления ФАС Дальневосточного округа от 26 ноября 2003 г. № Ф-03-А51/03-2/2951; ФАС Уральского округа от 1 апреля 2008 г. № Ф09-6065/07-С1; ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 мая 2008 г. № А19-9858/07-36; ФАС Дальневосточного округа от 26 ноября 2003 г. № Ф-03-А51/03-2/2951 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

¹³ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 2 декабря 2004 г. № Ф08-5679/04 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

¹⁴ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17 августа 2007 г. № А33-4220/06-Ф02-4143/06-С2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

связи» этого имущества с использованием участком недр на орган государственной власти, отказавший в переоформлении лицензии по этому основанию¹⁵.

При учреждении нового юридического лица переход права пользования недрами возможен только при условии наличия в его уставном капитале доли прежнего пользователя недр на момент перехода права пользования участком недр не менее 50 %. Данное требование не может быть связано с гарантиями выполнения условий лицензии, поскольку после переоформления лицензии прежний пользователь недр вправе распоряжаться своей долей в уставном капитале без каких-либо ограничений. Именно этот пробел используется на практике для передачи права пользования недрами третьим лицам без согласования с уполномоченными государственными органами, о чем упоминалось выше.

Наконец, еще одно условие – это намерение субъекта предпринимательской деятельности, которому переходит право пользования участком недр, продолжать деятельность в соответствии с лицензией на пользование участком недр, предоставленной прежнему пользователю недр. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что в качестве выполнения рассматриваемого требования признается указание на продолжение деятельности на участке недр в учредительных документах юридического лица, претендующего на переоформление лицензии¹⁶. Соответственно, отсутствие в учредительных документах такого указания расценивается как нарушение условий ст. 17.1 Закона «О недрах»¹⁷. Полагаем, что подача заявления на переоформление лицензии на право пользования определенным участком в достаточной мере фиксирует намерение продолжать деятельность на участке недр, и установление дополнительного условия излишне. Вероятно, в этой связи ст. 17.1 Закона «О недрах» в редакции Федерального закона № 123-ФЗ (вступает в силу 1 января 2022 г.) не содержит такого условия.

Изучение оснований перехода права пользования недрами во взаимосвязи с закрепленными законом в качестве обязательных условиями перехода этого права, позволяет сделать несколько выводов. С одной стороны, учитывая принципы рационального использования недр, необходимость обеспечения выполнения условий лицензии, требований о технической безопасности производственных объектов в сфере недропользования, закономерным представляется установление условий, касающихся необходимого правового статуса правопреемника и обеспечения возможности продолжать деятельность на участке недр. С другой стороны, не все условия, установленные для различных оснований перехода права пользования участком недр, следует признать достаточными для выполнения указанных задач.

Так, представляется вполне обоснованным отсутствие требований о соблюдении определенных условий перехода права при реорганизации в форме преобразования юридического лица – пользователя недр, поскольку в данном случае универсального правопреемства новое юридическое лицо принимает все права и обязанности правопреемника в полном неизменяемом объеме. В то же время, например, отсутствие условия о соответствии претендента требованиям, предъявляемым к пользователям недр, в случае создания нового юридического лица для продолжения деятельности на участке недр, представляется необоснованным. Более того, полагаем, что требование о передаче имущественного комплекса, связанного с осуществлением деятельности на участке недр, должно быть установлено для всех оснований перехода права, кроме реорганизации в форме преобразования, присоединения или слияния. К сожалению, новая редакция Закона «О недрах» не восполняет этот пробел.

Таким образом, анализ положений Закона «О недрах» и правоприменительной практики показывает, что заложенный в ст. 17.1 Закона «О недрах» механизм перехода права пользо-

¹⁵ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31 октября 2019 г. № Ф01-5521/2019 по делу № А43-47280/2018; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июля 2015 г. № Ф01-2664/2015 по делу № А29-8777/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

¹⁶ Постановление ФАС Уральского округа от 1 апреля 2008 г. № Ф09-6065/07-С1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

¹⁷ Постановление ФАС Уральского округа от 27 июня 2006 г. № Ф09-4270/06-С6 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2021).

вания недрами функционирует недостаточно прозрачно и эффективно. На это влияет несколько факторов, в том числе комплексность самого института перехода права пользования недрами, отсутствие указания закона на возможность применения норм гражданского права при возникновении споров о недействительности акта о переоформлении лицензии. Кроме того, закрепленные в качестве обязательных условия перехода права не отличаются однозначностью формулировок и однородностью применительно к различным основаниям перехода. На практике возникают сложности при разрешении споров в связи с отсутствием критериев достаточности того или иного условия, закрепленного в качестве обязательного, а также механизма проверки его выполнения. В этой связи представляется, что развитие института перехода права пользования недрами возможно по двум конкурирующим направлениям: максимальной регламентации процедуры смены пользователя недр или либерализации оборота права пользования недрами с установлением ограниченного объема прозрачных требований к сделкам по передаче права.

Список литературы

1. **Сапожников А. В.** Правовой режим перехода прав пользования участками недр в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 180 с.
2. **Дудиков М. В.** Прекращение права пользования недрами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 209 с.
3. **Орлов В. П., Дудиков М. В., Мелехин Е. С.** Проблемы законодательства о недрах, выявляемые судебной практикой // Минеральные ресурсы России. 2010. № 4. С. 46–53.
4. **Сидоров И. Н.** Правовые проблемы перехода права пользования на участки недр в законодательстве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 192 с.
5. **Левочкин В. В.** Право пользования недрами как объект гражданских прав: теория и практика // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3. С. 173–181.

References

1. **Sapozhnikov A. V.** Legal regime for the transfer of rights to use subsoil plots in the Russian Federation. Cand. Law Sci. Diss. Moscow, 2006, 180 p. (in Russ.)
2. **Dudikov M. V.** Prekrashcheniye prava pol'zovaniya nedrami. Cand. Law Sci. Diss. Moscow, 2004, 209 p. (in Russ.)
3. **Orlov V. P., Dudikov M. V., Melehin E. S.** Problems of Subsoil Legislation Revealed by Judicial Practice. *Mineral resources of Russia*, 2010. no. 4, pp. 46–53. (in Russ.)
4. **Sidirov I. N.** Legal problems of the transfer of right to use subsoil plots in the Russian Federation legislation. Cand. Law Sci. Diss. Moscow, 2011, 192 p. (in Russ.)
5. **Levochko V. V.** The right to use subsoil as an object of civil rights: theory and practice. *Power and Administration in the East of Russia*, 2017, no. 3, pp. 173–181. (in Russ.)

Информация об авторе

Мария Александровна Юрлова, старший преподаватель

Information about the Author

Maria A. Yurlova, Senior Lecturer

*Статья поступила в редакцию 05.07.2021;
одобрена после рецензирования 01.09.2021; принята к публикации 01.09.2021
The article was submitted 05.07.2021;
approved after reviewing 01.09.2021; accepted for publication 01.09.2021*