

УДК 349.028:622

Савельев С.А.

*Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации
(г.Москва)*

ВОПРОСЫ ПЕРЕДАЧИ (УСТУПКИ) ПРАВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

S. Savelyev

*Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation,
(Moscow)*

PROBLEMS OF TRANSFER (ASSIGNMENT) OF SUBSOIL USER RIGHTS

Аннотация. В статье оценивается возможность применения норм действующего гражданского законодательства о перемене лиц в обязательстве к специфическим правам недропользователя, связанным с непосредственным воздействием на недра. Рассматривается вопрос о том, какими должны быть правовые возможности недропользователя по передаче принадлежащих ему прав и в какой степени порядок передачи таких прав может опираться на нормы главы 24 ГК РФ. Признается принципиальная возможность передачи таких прав и замены недропользователя в отношениях, возникающих в процессе недропользования (добычи недр), но с учетом некоторых ограничений. Оцениваются ограничения уступки прав недропользователя. Рассматривается специфика и перспективы использования уступки прав недропользователя без изменений законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: недропользование, договор, уступка прав, лицензия, ограничения.

Договоры, опосредующие отношения по использованию (добыче) недр, в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) не выделены. Поэтому определяющее значение до настоящего времени имеют нормы специального законодательства; прежде всего – Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» [3] и ФЗ от 30 декабря 1995 г. № 255-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [5]. Определенные ожидания возлагались на принятие особого закона о концессиях, поскольку концептуально он мог бы явиться общей нормативно-правовой базой для регулирования любых отношений, характеризующихся участием публично-правовых образований в предоставлении прав на ресурсы, находящиеся в исключительной собственности государства. Однако принятый 21 июля 2005 г. ФЗ № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [4] к отношениям по недропользованию вообще не применяет, он их просто не регулирует.

Поэтому для оценки возможности применения норм гражданского законодательства о перемене лиц в обязательстве, уступки требования (см. гл. 24 ГК РФ) к отношениям по не-

Abstract. The article appraises the possibility to apply the norms of effective civil legislation to specific rights of subsoil user, connected with direct influence on the subsoil with regard to the substitution of the persons in the obligation.

The following problem is considered: what will be the legal possibilities of the subsoil user at transfer of its rights and to what extent the transfer of such rights may rely on the norms of Chapter 24 of the Civil Code of the RF?

The principle possibility of such rights transfer and the substitution of the subsoil user in relations arising in the course of subsoil use (subsoil production) is recognized, but with the account of some restrictions. The restrictions of subsoil user rights assignment are appraised.

Specific features and the use perspectives of subsoil user rights assignment without legislation alterations in this sphere are considered.

Key words: subsoil use, agreement, assignment of rights, license and restrictions.

дропользованию следует опираться лишь на названный Закон о недрах и ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». При этом важно изначально отметить, что последний акт обладает несомненными преимуществами уже потому, что не столь архаичен, использует современные юридико-технические приемы организации отношений.

Целесообразность опираться на именно ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» при решении гражданско-правовых проблем должна усматриваться также в том, что сами отношения в таком случае оцениваются как гражданско-правовые, основаны на договоре, хотя и с элементами специфики. Этого нельзя сказать об отношениях, возникающих на основе ФЗ «О недрах»: данный Закон в принципе исходит из того, что лицензии на недропользование достаточно для приобретения прав, лицензионный же договор лишь может заключаться, но может и не заключаться. В любом случае различие подходов очевидно.

Полагаем, что действующее законодательство допускает принципиальную возможность замены недропользователя. При этом речь может идти лишь о специфических правах, связанных с непосредственным воздействием на недра, так как права обязательственного характера (например, право на получение денежных средств) несомненно, передаваемы в силу обычного цессионного механизма.

В соответствии с п. 1 ст. 16 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» инвестор имеет право передать полностью или частично свои права и обязанности по соглашению любому юридическому лицу или гражданину (физическому лицу) только с согласия государства при условии, если эти лица располагают достаточными финансовыми и техническими ресурсами и опытом управленческой деятельности, необходимыми для выполнения работ по соглашению. Такая передача совершается в письменной форме посредством составления специального акта, являющегося неотъемлемой частью соглашения, в порядке и в сроки, определенные соглашением, и со-

провождается соответствующим переобразованием лицензии на пользование недрами в течение 30 дней с даты подписания указанного акта. Таким образом, в отличие от общих правил перемены лиц в обязательствах, где не требуется согласия должника (см. п. 2 ст. 382 ГК РФ), здесь согласие должно быть получено. Однако государство в данном случае выступает не только и не столько в качестве стороны отношений, сколько в качестве особого надзорного органа, объяснимого его положением суверена и единственного собственника недр.

ФЗ «О недрах» трактует вопрос о переходе прав пользования недрами совершенно иначе, в частности, в нем предусмотрен ограниченный перечень случаев, когда право пользователя может перейти к другим лицам, в их числе реорганизация юридического лица путем преобразования, присоединения, слияния, присоединения, разделения или выделения и т. д. Вряд ли текст этой статьи удачен и точен.

Во-первых, используемый подход явно отличается и вступает в противоречие с нормой ст. 16 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», так как в последней вопрос о переходе прав не связывается с конкретными основаниями и субъектным составом. Перечень же оснований передачи права пользования по ст. 17.1 ФЗ «О недрах» явно исчерпывающий.

Во-вторых, данная статья ФЗ «О недрах» опирается исключительно на организационные связи двух правообладателей: предшествующего и нового. Единственным лицом, которой может стать правообладателем без каких-либо предшествующих организационных предпосылок, является приобретатель имущества в порядке, предусмотренном ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», при условии, что он (приобретатель) является лицом, созданным в соответствии с законодательством РФ и отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством о недрах. В остальных же случаях прежний и новый правообладатель должны быть связаны уставным капиталом (напри-

мер, это основное и дочернее общество); допускается также, что один из них или оба образованы в результате реорганизации.

Подобные ограничения тем более странны, что в самой ст. 17.1. имеется отсылочная норма к ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

В-третьих, используемые критерии достаточно формальны, технологией производственного процесса они в действительности не обусловлены. Так, допускается передача права пользования участком недр, когда пользователь выступает учредителем нового юридического лица, «созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр». При этом новое юридическое лицо должно быть создано в соответствии с законодательством РФ? и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии, в том числе из состава объектов обустройства в границах лицензионного участка. У нового пользователя также должны иметься необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, а доля прежнего юридического лица в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр составляет не менее половины уставного капитала нового юридического лица.

Совершенно понятно, что обеспечить надлежащий уровень недропользования можно с помощью имущества и оборудования, которое вовсе не передается, а просто закупается вновь; кстати, на какой же имущественной основе будет продолжать свою деятельность учредитель, ведь у него сохраняется обязанность эксплуатации участка в оставшейся части?!

Невнятно определено и условие об обладании «необходимыми разрешениями (лицензиями)». Тем более неудачен исключительно математический критерий (50 процентов уставного капитала), в силу которого вновь образованному лицу достается право недропользования. Не опирается на современные юридические и экономические ре-

лии и момент, на который определяется эта доля: ничто не мешает бывшему пользователю сразу же после переоформления лицензии резко уменьшить участие в уставном капитале, равно как вообще перепродать свою долю третьим лицам.

В этой связи следует определить, какими должны быть правовые возможности недропользователя по передаче принадлежащих ему прав и в какой степени порядок передачи таких прав может опираться на нормы главы 24 ГК РФ.

По смыслу ст. 16 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», ст. 17.1. Закона о недрах (кстати, они не отсылают к гражданскому законодательству) состав условий для передачи данного права существенно отличается от правил главы 24 ГК РФ.

Требования к условиям передачи прав, предъявляемых законодательством о недрах, значительно жестче, по существу они связаны не только с объективными обстоятельствами (например, с финансовыми ресурсами, находящимися в обладании потенциального правообладателя), но и с субъективными; в частности, предусматриваемый критерий «опыта управленческой работы» в решающей степени определяется субъективно соответствующими органами публичной власти.

Передача прав требует и переоформления лицензии. Анализ судебной практики подтверждает, что появление лицензии у другого лица возможно только в результате ее переоформления по основаниям, предусмотренным ФЗ «О недрах».

Однако существенно, что применительно к соглашениям о разделе продукции государство лишь «дает согласие», то есть в решающей степени вопрос о переходе рассматриваемых прав определяется самими недропользователями (прежним и новым). Из этого, с учетом общих начал гражданского законодательства (п. 2 ст. 1 ГК РФ), а также оговорки п. 3 ст. 16 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», следует, что законодательство о недрах допускает использование общих цивилистических подходов к регулированию отношений по передаче прав

недропользования. Поэтому во всякой передаче прав недропользователя, за исключением случаев универсального правопреемства (например, при реорганизации) основанием является соглашение заинтересованных лиц, точно так же, как и при обычной цессии.

Специфика такой уступки прав проявляется в необходимости получить согласие государства, а также в форме соглашения, поскольку в силу п. 2 ст. 16 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» передача оформляется «специальным актом», являющимся частью общего соглашения о разделе продукции.

При общей положительной оценке допустимости цессии прав из договора недропользования следует сдержанно оценивать перспективы ее использования в этой сфере без радикальных изменений законодательства. Надо также учитывать, что свободная передача прав здесь всегда (и справедливо) будет ограничена административной природой одного из юридических фактов, порождающих такое право. Кроме того, подлинная цессия исторически сконструирована как явление, направленное на передачу лишь прав, тогда как в нашем случае новый обладатель права извлекать (использовать) недра непременно наделяется и обязанностями.

Надо заметить, что принципиальная возможность передачи прав признана в ряде других сходных ситуаций. Так, допускается

передача прав по договорам недропользования для формирований уставного капитала как вновь образуемых, так и уже существующих хозяйственных обществ. Подтверждает это и сложившаяся практика многократной передачи долей участия в таких соглашениях иностранными компаниями друг другу [1, 23-26], в том числе и путем внесения в уставный капитал.

Законодательство не содержит указания о возможности передачи прав недропользователя в уставный капитал создаваемых юридических лиц, но (по смыслу норм) допускает это. Однако ошибкой надо признать толкование данных норм как допускающих, что при передаче в уставный капитал прав могут оказаться переданными и сами недра [2, 87-88].

ЛИТЕРАТУРА:

1. Курбанов Р.А. Защита интересов государства при заключении соглашений о разделе продукции// Российская юстиция. 2005. № 10. С. 23-26.
2. Троценко С.А. Кто хозяин медной горы?// Законодательство. 2001. № 6. С. 87-88.
3. ФЗ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»// СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
4. ФЗ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»// СЗ РФ. 2005. №30 (часть 11). Ст. 3126.
5. ФЗ от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»// СЗ РФ. 1996. № 1. Ст.18.