

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение  
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

**Басыров Равиль Наилевич**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБУСТРОЙСТВА УЧАСТКОВ НЕДР**

12.00.06 — земельное право; природоресурсное право; экологическое право;  
аграрное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель —  
кандидат юридических наук  
Сиваков Дмитрий Олегович

Москва — 2016

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Общая характеристика правового регулирования обустройства участков недр .....</b>	<b>17</b>
§ 1. Предмет правового регулирования обустройства участков недр.....	17
§ 2. Правовое понятие объектов обустройства участков недр.....	31
§ 3. Юридически значимые особенности подземных объектов обустройства участков недр.....	53
<b>Глава 2. Правовое регулирование пользования недрами при размещении, строительстве объектов обустройства участков недр и передаче прав на них.....</b>	<b>63</b>
§ 1. Правовое регулирование пользования недрами при размещении и строительстве объектов обустройства участков недр.....	63
§ 2. Правовое регулирование пользования недрами при передаче прав на объекты обустройства участков недр. ....	75
§ 3. Правовое обеспечение целевого использования земельных участков, занятых объектами обустройства участков недр.....	105
<b>Глава 3. Правовое обеспечение консервации и ликвидации объектов обустройства участков недр.....</b>	<b>113</b>
§1. Правовое обеспечение выполнения недропользователями завершающих мероприятий при прекращении права пользования недрами .....	113
§2. Поддержание безопасности законсервированных и ликвидированных подземных объектов обустройства участков недр. ....	148
<b>Заключение.....</b>	<b>161</b>
<b>Список использованных источников .....</b>	<b>164</b>

## Введение

**Актуальность научного исследования.** В Энергетической стратегии России на период до 2030 г.<sup>1</sup> обращается внимание на то, что российский энергетический сектор — один из основных источников загрязнения окружающей среды. На его долю приходится более 50 процентов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и более 20 процентов сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, а также более 70 процентов суммарной эмиссии парниковых газов.

Из бухгалтерской отчетности ряда крупнейших российских недропользователей (АК «Алроса» (ПАО), ПАО «Газпром», ПАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» и их дочерних обществ) следует, что на конец 2015 г. совокупная стоимость их основных средств составила более 22 трлн руб.<sup>2</sup> Подавляющая часть этих основных средств относится к объектам капитального строительства, которые своим назначением и территориальным размещением тесно связаны с процессом недропользования (объекты обустройства участков недр, объекты обустройства<sup>3</sup>). Общественные отношения по размещению, строительству, консервации, ликвидации объектов обустройства и передаче прав на них (по обустройству участков недр) требуют детальной правовой регламентации. Существующие нормативные правовые акты не обеспечивают должного правового регулирования соответствующих отношений.

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.

<sup>2</sup> См. бухгалтерскую отчетность за 2015 г. на официальных сайтах соответствующих организаций:

URL: [http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2016/03/ALROSA-IFRS-2015-RUS\\_FINAL.pdf](http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2016/03/ALROSA-IFRS-2015-RUS_FINAL.pdf) (дата обращения: 01.09.2016);

URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/26/228235/consolidated-fs-gazprom-2015-ru.pdf> (дата обращения: 01.09.2016);

URL: [http://www.lukoil.ru/materials/doc/reports/qreports/qr0415\\_Suppl.pdf](http://www.lukoil.ru/materials/doc/reports/qreports/qr0415_Suppl.pdf) (дата обращения: 01.09.2016);

URL: [https://www.rosneft.ru/upload/site1/document\\_cons\\_report/Rosneft\\_FS\\_4Q\\_2015\\_RUS.pdf](https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_cons_report/Rosneft_FS_4Q_2015_RUS.pdf) (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>3</sup> Полное определение понятия «объекты обустройства участков недр», сформулированное автором для целей настоящего исследования, приведено в первом параграфе первой главы настоящей работы.

Вопросы экологической безопасности пользования недрами постоянно обсуждаются в научных кругах<sup>4</sup>. Однако большой объем проблем в этой области остается нерешенным. Так, например, обанкротившиеся недропользователи зачастую безнаказанно не исполняют установленные законодательством обязанности по консервации и ликвидации объектов обустройства, рекультивации использованных земельных участков при прекращении права пользования недрами, что свидетельствует о необходимости закрепления в законодательстве Российской Федерации дополнительных мер по обеспечению их выполнения.

Учитывая, что одной из основных задач государственного регулирования отношений по пользованию недрами является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, государство должно обеспечить максимально эффективное и последовательное использование ресурсов уже предоставленных участков недр, полную разработку месторождений полезных ископаемых, соблюдение недропользователями сроков пользования недрами.

Проведенная Минприроды России в 2002 г. инвентаризация выданных лицензий на пользование недрами показала, что недропользователи содержат каждое второе предоставленное им месторождение в законсервированном состоянии<sup>5</sup>. Более свежих данных Минприроды России не приводит, однако, даже если сейчас картина несколько изменилась, проблема осталась. Зачастую это вызвано тем, что право собственности на объекты обустройства перешло по каким-либо причинам к лицам, не являющимся пользователями соответствующих участков недр и не желающим предоставить права на них

---

<sup>4</sup> См., например: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова : справоч. изд. М. : Эксмо, 2010. С. 447–460 ; Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. М. : Эксмо, 2010. С. 287–305 ; Боголюбов С. А. Правотворчество в сфере экологии. М. : Эксмо, 2010. С. 381–406 ; Бринчук М. М. Принципы экологического права : монография. М. : Изд-во «Юрлитинформ», 2013. 208 с.

<sup>5</sup> Вестник топливно-энергетического комплекса. 2002. № 1. С. 7.

действующему недропользователю на договорной основе<sup>6</sup>. При этом приостановление процесса недропользования по указанной выше причине может поставить под угрозу соблюдение принципа рационального использования недр, создать риск загрязнения окружающей среды из-за нарушения технологических процессов<sup>7</sup>.

Законодательство Российской Федерации в отношении объектов обустройства в дополнение к общим предусматривает специальные требования, но тем не менее не вводит единый термин для обозначения таких объектов, не в достаточной мере учитывает их специфику. Не наблюдается единства в идентификации подобных объектов и в доктринальных источниках. На наш взгляд, объектам обустройства как правовому понятию в законодательстве о недрах необходимо уделить больше внимания в связи с их важностью для процесса недропользования. Более того, сами отношения по обустройству участков недр являются неотъемлемой частью процесса пользования недрами. Так, например, вследствие игнорирования в отечественном законодательстве специфики ликвидированных<sup>8</sup> подземных объектов обустройства десятки тысяч скважин и шахт являются бесхозными и требуют значительных государственных расходов на поддержание их безопасности. С течением времени ситуация, сложившаяся в отношении таких объектов, усугубляется, поскольку с каждым днем возрастает количество недостаточно надежных, «осложненных» объектов, представляющих собой своего рода мины замедленного действия<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Так, например, из-за приостановления транспортировки углеводородного сырья (вывода трубопровода из состава единого сформированного ранее технологического комплекса), скорее всего, будет приостановлен и сам процесс добычи углеводородов.

<sup>7</sup> При остановке процесса эксплуатации участка недр на этапе промышленной эксплуатации могут быть выведены из рабочего состояния системы крепежей, сдерживания избыточного давления пластов, что может повлечь неконтролируемое фонтанирование углеводородов и т. п.

<sup>8</sup> Ликвидация подземных объектов обустройства зачастую заключается в тампонировании стволов скважин цементным раствором или в установлении заглушек и перекрытий, в том числе на входах в шахты. Термин «ликвидированный (-ая)», используемый в специальных нормах и правилах, регулирующих порядок проведения горных работ, не подразумевает прекращения существования объекта недвижимости как такового. Во избежание разночтений с действующими нормами и правилами в настоящей работе будут использоваться общепотребительные термин «ликвидация», «ликвидированный (-ая)».

<sup>9</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 23 Закона Российской Федерации «О недрах» (подготовлен Минприроды России, но не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Положения,

Острота рассматриваемых проблем, важность их решения для обеспечения рационального и безопасного использования недр обуславливают актуальность темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Отдельные вопросы обеспечения выполнения недропользователями обязанностей по консервации и ликвидации объектов обустройства, а также рекультивации земельных участков рассматривались в научных работах Р. В. Агеева, Е. Г. Краюшкиной и других авторов. А. В. Сапожников, М. В. Дудиков и ряд других исследователей затрагивали вопросы передачи прав на объекты, задействованные при недропользовании, при переходе и прекращении права пользования недрами. В той или иной степени правовое регулирование обустройства участков недр рассматривалось в диссертациях: В. Б. Агафонова, Э. Н. Мухиной, И. Н. Сидорова. Значительное внимание обустройству участков недр уделялось в научных статьях Е. С. Болтановой, П. П. Гончарова, М. А. Даниленко, А. Н. Курского.

Объектам обустройства посвящена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа», защищенная Д. Н. Шмелевой в 2004 г.<sup>10</sup> Однако в указанной работе автором рассматриваются вопросы правового регулирования отношений, связанных с объектами обустройства, относящимися только к месторождениям нефти и газа. Правовому обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования недр при обустройстве участков недр Д. Н. Шмелева достаточное внимание не уделяет.

---

содержащиеся в указанном проекте Федерального закона, позднее были включены в статью 22 Закона Российской Федерации «О недрах» Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 408-ФЗ.

<sup>10</sup> См.: Шмелева Д. Н. Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Тюмень, 2004. 183 с.

Таким образом, комплексного научного исследования проблем, связанных с правовым регулированием обустройства участков недр, в специальных научных работах не содержится.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения по обустройству участков недр, а именно по размещению, строительству, консервации, ликвидации объектов обустройства и передаче прав на них<sup>11</sup>.

**Предмет исследования** составляют правовые нормы, регулирующие общественные отношения по обустройству участков недр, соответствующая правоприменительная практика, а также юридическая литература.

**Целью исследования** является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования общественных отношений по обустройству участков недр. При этом особое внимание уделено разработке положений и рекомендаций, способствующих созданию условий для рационального использования, охраны недр и окружающей среды в целом.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- дать характеристику правового регулирования обустройства участков недр;
- определить содержание понятия «объекты обустройства участков недр»;
- выявить юридически значимые особенности, на основании которых из ряда объектов обустройства можно выделить подземные объекты обустройства;

---

<sup>11</sup> В настоящей работе подробно не рассматриваются особенности правового регулирования обустройства участков недр при различных видах пользования недрами и технические (процедурные) правила такой деятельности, вопросы правового регулирования реконструкции, капитального ремонта, консервации и ликвидации объектов обустройства в ходе промышленной эксплуатации участка недр, а также вопросы правового регулирования передачи прав на них при переходе права пользования недрами, поскольку их анализ не служит достижению целей настоящего исследования. Автором также не рассматриваются общественные отношения по эксплуатации объектов обустройства, поскольку они не охватываются понятием «обустройство участков недр», о чем говорится в первом параграфе первой главы диссертации.

- дать научную оценку пробелам правового регулирования отношений по пользованию недрами при передаче прав на объекты обустройства, в том числе в случаях досрочного прекращения права пользования недрами;
- определить способы обеспечения целевого использования земельных участков, занятых объектами обустройства;
- определить способы обеспечения выполнения недропользователями обязанностей по консервации и ликвидации объектов обустройства, проведению рекультивации использованных земельных участков при прекращении права пользования недрами;
- выявить правовые механизмы обеспечения безопасности ликвидированных подземных объектов обустройства;
- исследовать пути совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего рассматриваемые отношения, в особой степени направленных на минимизацию вреда, причиняемого окружающей среде деятельностью, связанной с процессом недропользования.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Из общенаучных методов диссертантом применялись исторический метод, методы сравнительного и системного анализа, обобщения. Специально-юридические методы, которые использовались в ходе написания работы: сравнительно-правовой и формально-юридический.

**Эмпирическая база исследования** состоит из материалов правоприменительной, в том числе судебной, практики, законопроектов, докладов и отчетов федеральных органов исполнительной власти, а также из информации, опубликованной в периодической печати и в сети Интернет.

**Нормативную базу** исследования составляют нормативные правовые акты, регламентирующие рассматриваемые общественные отношения: Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах», иные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, законодательство субъектов Российской Федерации,



нормативные правовые акты зарубежных стран и отечественные нормативные правовые акты, утратившие силу.

**Теоретико-правовую основу исследования** составили труды

теоретиков права: С. С. Алексеева, Н. А. Власенко, В. В. Лазарева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. С. Пиголкина, В. Н. Протасова, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Р. О. Халфиной;

цивилистов: С. Н. Братуся, О. С. Иоффе, О. А. Красавчикова, О. Н. Садикова, Е. А. Суханова, Ю. К. Толстого, Г. Ф. Шершеневича;

известных исследователей истории и проблем экологического права: С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. И. Васильевой, Г. А. Волкова, Е. А. Высторобца, Е. А. Галиновской, А. К. Голиченкова, О. Л. Дубовик, Н. Г. Жаворонковой, Ю. Г. Жарикова, Н. В. Кичигина, О. С. Колбасова, Н. И. Краснова, И. О. Красновой, О. И. Крассова, Е. В. Новиковой, В. В. Петрова, Т. В. Петровой, Д. О. Сивакова, Е. В. Старовой, Н. А. Сыродоева, Н. И. Хлуденевой, Ю. И. Шуплецово́й;

теоретиков горного права досоветского периода: Г. Г. Савича, В. Г. Стругова, В. А. Удинцева, А. Ю. Штофа, А. Е. Яновского, а также исследователей горного права советского периода и современных авторов: В. Б. Агафонова, Г. С. Башмакова, Е. С. Болтановой, Г. Е. Быстрова, М. В. Дудикова, Ж. С. Елюбаева, Л. А. Заславской, Б. Д. Клюкина, В. Д. Мельгунова, Н. Б. Мухитдинова, М. Е. Певзнера, А. И. Перчика, А. Ф. Стругова, О. М. Теплова, Н. И. Толстых, Л. Б. Шейнина, В. Н. Яковлева и других.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что оно представляет собой первую в отечественной науке комплексную научную работу, посвященную исследованию правового регулирования обустройства участков недр. На основе изучения доктринальных источников, отечественного и зарубежного опыта в работе формулируются предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, в частности, среди прочего в ней предложены авторское определение

понятия «объекты обустройства участков недр»; меры по устранению пробелов в правовом регулировании отношений по пользованию недрами при передаче прав на объекты обустройства, в том числе в случаях досрочного прекращения права пользования недрами; способы обеспечения целевого использования земельных участков, занятых объектами обустройства, выполнения недропользователями обязанностей по консервации и ликвидации объектов обустройства, проведению рекультивации использованных земельных участков при прекращении права пользования недрами; правовые механизмы обеспечения безопасности ликвидированных подземных объектов обустройства.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертационного исследования:**

1. В целях создания условий для рационального использования, охраны недр и окружающей среды в целом в законодательстве Российской Федерации следует использовать единое понятие объектов обустройства участков недр (далее — объекты обустройства), для размещения, строительства, эксплуатации, консервации и ликвидации которых законодательством о недрах предусматриваются специальные требования. В Закон Российской Федерации «О недрах» следует ввести соответствующее понятие и определить его содержание как подземные (полностью или частично находящиеся в недрах) объекты капитального строительства, для строительства и эксплуатации которых требуется получение лицензии на пользование недрами, а также иные объекты капитального строительства, предусмотренные проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр. Правовая норма-дефиниция, в которой будет закреплено определение понятия «объекты обустройства», послужит основой для развития первичной группы правовых норм — «ассоциации норм», регулирующих отношения по обустройству участков недр.

2. Ликвидация подземных объектов обустройства не влечет устранение соответствующих источников экологической опасности. В большинстве

случаев ликвидация подземных объектов обустройства осуществляется посредством тампонирования, установления заглушек и перекрытий. То есть даже после формальной ликвидации подземные объекты обустройства физически существуют и могут быть возвращены в рабочее состояние. Более того, осмотр кадастровыми инженерами мест нахождения ликвидированных подземных объектов обустройства не позволяет сделать достоверный вывод об уничтожении таких объектов. В связи с указанными обстоятельствами названные объекты обустройства следует признавать существующими объектами капитального строительства (как и объекты, находящиеся на консервации) до тех пор, пока прекращение их существования не будет подтверждено основанным на результатах маркшейдерских работ заключением органа государственного горного надзора. До получения такого заключения подобные объекты не следует исключать из государственного реестра опасных производственных объектов и производить закрытие связанных с ними разделов Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Для поддержания безопасности уже ставших бесхозными ликвидированных подземных объектов обустройства в статье 23 Земельного кодекса Российской Федерации предлагается предусмотреть возможность установления публичного сервитута в отношении земельных участков для доступа к таким объектам.

3. Общественные отношения по обустройству участков недр оказывают непосредственное влияние на эффективность и безопасность недропользования. Допущение свободного распоряжения объектами обустройства может повлечь нарушение принципа рационального использования недр и дополнительные экологические риски при пользовании недрами. В связи с этим следует ограничить оборотоспособность объектов обустройства, закрепив в Законе Российской Федерации «О недрах» обязательность получения недропользователем согласия органа, выдавшего лицензию, на совершение сделок с такими объектами. Основанием для выдачи согласия должно быть представление недропользователем

обоснования того, что совершение соответствующей сделки не приведет к существенному снижению эффективности пользования участком недр, к срыву установленных сроков пользования недрами, а также не повлечет нарушения технологических процессов недропользования. В выдаче согласия на совершение сделок с подземными объектами обустройства, находящимися в залежах твердых полезных ископаемых, предлагается отказываться до полной разработки таких залежей, поскольку такую разработку возможно осуществить только посредством уже существующих объектов. Ввиду этого в статье 25.2 Закона Российской Федерации «О недрах» предлагается предусмотреть возможность выкупа для государственных или муниципальных нужд подземных объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых. Государственные нужды при этом предопределяются правом собственности государства на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые.

4. Поскольку в статье 46 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривается право арендодателя прекратить по своей инициативе аренду земельного участка, используемого не в соответствии с его целевым назначением, предлагается установить обязанность органа, выдавшего лицензию, направлять арендодателям земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, уведомления в случае прекращения права пользования соответствующим участком недр. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в свою очередь должен направлять арендодателям таких земельных участков уведомления о смене собственников объектов обустройства, расположенных в их границах. Это позволит собственникам указанных земельных участков своевременно выявлять случаи их нецелевого использования. При этом в статье 25.1 Закона Российской Федерации «О недрах» на основании подпункта 2 пункта 3 статьи 46 Земельного кодекса Российской Федерации следует предусмотреть, что досрочное прекращение аренды земельного участка в таком случае допускается только при

получении арендодателем от органа, выдавшего лицензию, положительного заключения о возможности сноса расположенных на земельном участке объектов обустройства. Таким образом будет обеспечиваться сохранность объектов обустройства, использование которых может быть целесообразным для дальнейшего пользования недрами.

5. Как показывает практика, обязанности по консервации и ликвидации объектов обустройства, приведению участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (далее — завершающие мероприятия), недропользователями часто не выполняются, в том числе ввиду неэффективности санкции в виде досрочного прекращения права пользования недрами. Выполнение недропользователями обязанности по выполнению завершающих мероприятий наиболее действенным способом обеспечивается путем заблаговременного резервирования недропользователями денежных средств.

В связи со значительной обременительностью для недропользователя мер, связанных с обязательным резервированием денежных средств, в качестве первоочередной меры в российском законодательстве предлагается закрепить обязанность недропользователя ежеквартально представлять в орган, выдавший лицензию, данные о своих финансовых возможностях, необходимых для выполнения завершающих мероприятий. Недропользователя, являющегося хозяйственным обществом, целесообразно обязать поддерживать стоимость своих чистых активов на уровне не ниже расчетной стоимости расходов, которые последний должен будет понести для выполнения завершающих мероприятий. В случае если стоимость чистых активов такого недропользователя станет меньше указанной величины, должны применяться меры вплоть до досрочного прекращения права пользования недрами. Для обеспечения активного участия государства в процессе ликвидации субъектов хозяйственной деятельности, которым недра были предоставлены в пользование, в перечень документов,

предоставляемых в регистрирующий орган при ликвидации (прекращении деятельности) соответствующих лиц, предлагается включить справку о выполнении завершающих мероприятий от органа, выдавшего лицензию.

6. В Законе Российской Федерации «О недрах» предлагается закрепить обязанность собственника подземных объектов обустройства осуществлять наблюдение за такими объектами после их ликвидации, поддерживать ликвидированные подземные объекты обустройства в безопасном состоянии до тех пор, пока прекращение их существования не будет подтверждено специальным заключением органа государственного горного надзора. Поскольку в статье 22 Закона Российской Федерации «О недрах» предусмотрена обязанность недропользователя обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр, в названной статье следует предусмотреть право недропользователя на получение компенсации соответствующих расходов от собственников таких объектов.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что диссертантом не только критически обобщено состояние действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере обустройства участков недр, но и рассмотрены конкретные и обоснованные меры по качественному улучшению правового регулирования и научного освещения рассматриваемых категорий и отношений. Так, основные положения, выводы, рекомендации и предложения настоящего исследования могут быть востребованы в целях совершенствования российского законодательства, а также для дальнейших научных исследований в области правового регулирования недропользования.

Полученные диссертантом результаты могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Экологическое право» и «Горное право».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные выводы и предложения диссертационного исследования изложены в шестнадцати публикациях диссертанта в научных и специализированных изданиях, в том числе в четырех статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования научных результатов диссертации.

Результаты исследования легли в основу ряда выступлений диссертанта на следующих научно-практических конференциях: конференция «Право ТЭК», 2010 г. (доклад на тему «Особенности правового режима нефтяных, газовых скважин и других объектов недвижимого горного имущества при досрочном прекращении права пользования недрами»); конференция «Особенности правового регулирования отношений в недропользовании. Учет и отчетность, налоги и платежи в недропользовании», Ассоциация организаций в области недропользования «Национальная ассоциация по экспертизе недр», 2011 г. (доклад на тему «Правовые проблемы приобретения, ликвидации объектов обустройства месторождений (объектов горного имущества, горного имущества) и оформления прав на лесные участки под эти объекты»); конференция «Правовое регулирование использования и охраны лесов», МГУЛ, ИЗиСП, 2011 г. (доклад на тему «Аренда лесных участков в составе земель лесного фонда собственниками объектов обустройства месторождений полезных ископаемых»); конференция «Вопросы использования земель лесного фонда при недропользовании», Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Махconference, 2011 (доклад на тему «Перспективы установления приоритета субъекта предпринимательской деятельности на заключение договора аренды лесного участка, когда на заключение договора

имеют право два и более лиц»); VI международная школа-практикум молодых ученых-юристов, ИЗиСП, 2011 г. (доклад на тему «Нерешенные правовые проблемы экологической безопасности при недропользовании»); круглый стол «Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации», ИЗиСП, 2011 г. (доклад на тему «Создание ликвидационных фондов как фактор повышения экологической безопасности недропользования»); VIII международная школа-практикум молодых ученых-юристов, ИЗиСП, 2013 г. (доклад на тему «Охрана окружающей среды при недропользовании: риски, стимулы, санкции»); II Школа интерэкоправа, Новосибирск, 2014 г. (доклад на тему «Обеспечение выполнения недропользователями завершительных мероприятий в России и за рубежом»); XX всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства», МГУ, 2014 г. (доклад на тему «Пути повышения социальной ответственности недропользователей за состояние окружающей среды»).

**Структура** диссертации формируется в соответствии с задачами диссертационного исследования и включает введение, три главы, состоящие в совокупности из восьми параграфов, заключение, список использованных источников.

Нормативные правовые акты, в том числе зарубежных стран, приводятся по состоянию на 1 сентября 2016 г.



# Глава 1. Общая характеристика правового регулирования обустройства участков недр

## § 1. Предмет правового регулирования обустройства участков недр

Прежде чем приступить к рассмотрению отношений по обустройству участков недр, следует обратиться к сформировавшимся в общей теории права подходам к пониманию понятий «правое регулирование», «предмет правового регулирования» и «механизм правового регулирования».

Правовое регулирование — это осуществляемое при помощи правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя<sup>12</sup>. Соответственно, механизм правового регулирования может быть определен как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Предметом правового регулирования принято считать разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в данных социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм, всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования<sup>13</sup>.

В соответствии со стадиями правового регулирования в теории права выделяются основные элементы механизма правового регулирования: юридические нормы; индивидуальные предписания применения права

---

<sup>12</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 211–213.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 267.

(факультативный элемент); правоотношения; акты реализации прав и обязанностей<sup>14</sup>.

Анализ правового регулирования общественных отношений позволяет точно установить, какой эффект — положительный или отрицательный — имеет принятая норма права, и определить дальнейшие пути повышения эффективности правового регулирования. Исследование отношений по обустройству участков недр в рамках настоящей работы проводится именно с такой целью.

Недра как важнейший природный ресурс являются одним из основополагающих объектов экономических и правовых отношений в современном обществе. В законодательстве развитых стран недрам как правовой категории уделяется большое внимание, отношения по их использованию зачастую регулируются отдельными законодательными актами и даже отраслями законодательства, а большинство ученых-правоведов выделяют отдельную область науки — горное право<sup>15</sup>.

Согласно Преамбуле Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>16</sup> (далее — Закон о недрах) под недрами понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

По существу, недропользование как материальный процесс предполагает использование недр для размещения в них подземных объектов, в том числе для захоронения различных веществ, использование имеющихся подземных полостей, например, в культурных целях, или извлечение других полезных свойств недр. Под извлечением полезных

---

<sup>14</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. С. 282.

<sup>15</sup> См., например: Штоф А. Ю. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб. : тип. М. М. Стасюлевича, 1896 – 628 с.; Стругов В. Г. Курс горного права. СПб., 1907. 310 с. ; Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М. : Городец-издат, 2000. 443 с. ; Перчик А. И. Горное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Макс Пресс, 2008. 392 с.

<sup>16</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823.

свойств недр может подразумеваться добыча полезных ископаемых, в том числе подземных вод (с изменением целостности недр), или использование тепла, энергии недр (без изменения целостности недр).

Пользование недрами как деятельность подразумевает сложную последовательность действий, направленных на достижение конечного результата. Таким результатом для пользователя недр, как правило, является извлечение прибыли или получение информации, которая впоследствии будет использована для извлечения прибыли. Реже недра используются для иных насущных целей: например, для захоронения отходов, строительства необходимых сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, или в качестве природно-рекреационного объекта. Достижение непосредственных целей недропользования осуществляется в ходе эксплуатации участка недр.

Согласно статьям 23.2, 36.1 Закона о недрах пользование недрами производится в соответствии с техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр. Помимо эксплуатации участка недр указанные документы предусматривают множество иных этапов недропользования.

В большинстве случаев эксплуатационному этапу недропользования предшествует подготовительная стадия создания необходимой для эксплуатации участка недр инфраструктуры (объектов обустройства). На подготовительной стадии, как правило, осуществляется физическое воздействие на изменение целостности недр. Для достижения указанных выше целей недра могут также подвергаться различному изучению, в том числе с нарушением целостности недр. При этом такое использование недр не является конечной целью деятельности недропользователя, а служит способом обнаружения приемлемых участков недр для последующего использования.

Статья 7 Закона о недрах называет случаи, при которых имеет место существенное нарушение целостности недр: проходка тяжелых горных

выработок, бурение скважин для добычи полезных ископаемых, строительство подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Как видно, закон связывает существенное нарушение целостности недр в основном с добычей полезных ископаемых, строительством и эксплуатацией подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Однако очевидно, что нарушение целостности недр, хотя и менее существенное, происходит и при других видах пользования недрами (например, при бурении поисковых и оценочных скважин).

Начавшаяся на подготовительном этапе деструктуризация горного массива при последующей эксплуатации участка недр может продолжаться, в том числе, путем потребления залежей полезных ископаемых.

За этапом эксплуатации следует этап консервации или ликвидации объектов обустройства, что также включает в себя деятельность, связанную с вмешательством в структуру и целостность недр.

Таким образом, отношения по недропользованию как деятельности по вмешательству в целостность недр включают в себя, помимо непосредственной эксплуатации участка недр, также и отношения, связанные с дополнительными (подготовительными и завершающими) работами, в том числе включающими размещение, строительство, консервацию и ликвидацию объектов обустройства. Эти этапы недропользования могут занимать в своей активной фазе до трети времени всего процесса недропользования и, так же как и этап эксплуатации участка недр, регламентируются многочисленными нормативными правовыми актами. Вся эта деятельность является производной (вспомогательной) по отношению к цели недропользования и сама по себе не представляет интереса для субъектов правоотношений, но не менее важна<sup>17</sup>. Г. С. Башмаков называл

---

<sup>17</sup> На это также указывают в своей работе А. В. Лагуткин и Л. Ю. Грудцына. См.: О георесурсах недр и признании права собственности на объекты подземного строительства в России: введение в проблему // Государство и право. 2013. № 9. С. 94.

такую деятельность «побочным использованием недрами» наряду с «главным использованием»<sup>18</sup>.

Так, в свое время Гражданский кассационный департамент Правительствующего Сената отнес отношения по праву на пользование землей для устройства шахт, колодцев, складов и строений, строительства дорог и т. д. к содействующим осуществлению главной цели (приобретение права на полезные ископаемые)<sup>19</sup>. Многие авторы непосредственно к пользованию участком недр относят обустройство в нем шахтных стволов, шурфов, штолен, бурение скважин и иные подобные действия, создающие необходимые условия для достижения цели соответствующих отношений (так, например, при добыче полезных ископаемых такой целью является возникновение на них права собственности недропользователя)<sup>20</sup>. Л. А. Заславская, В. Д. Мельгунов, Н. Б. Мухитдинов и Н. А. Сыродоев также относят общественные отношения, которые возникают в связи со строительством различных по своему характеру подземных сооружений, к предмету регулирования горного законодательства<sup>21</sup>.

Обустройство участков недр прежде всего включает в себя подготовительную стадию недропользования, на которой создается инфраструктура участка недр путем размещения и строительства зданий, сооружений, мобилизации, обвязки и монтажа иного имущества, необходимого для достижения целей недропользования.

Работы на этом этапе могут включать:

– строительство подъездных путей, отсыпку строительных площадок;

---

<sup>18</sup> Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. М. : Наука, 1974. С. 35.

<sup>19</sup> См.: Решение Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената от 23 января 1902 г.

№ 36 // Лествам В. Г. Устав Горный (т. VII Свода законов издания 1912 г.) с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем : в 2 т. Т. 2. СПб., 1914.

<sup>20</sup> См.: Ходырев П. М. Правовая природа договора об эксплуатации участка недр // Закон. 2007. № 12. С. 70.

<sup>21</sup> См.: Мухитдинов Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 2 : Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. Алматы, 2010. С. 253–255 ; Заславская Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими // Ученые записки. 1969. Вып. 16. С. 111–119 ; Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. М. : Изд-во «Юридическая литература», 1969 ; Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. М. : Проспект, 2015. С. 16–17.

- строительство площадок для размещения скважин и блочного оборудования;
- строительство нефтепроводов, коллекторов, водоводов, водозаборов, линий электропередачи и т. п.;
- мобилизацию и ввод в эксплуатацию объектов энергообеспечения;
- создание складских помещений, мест проживания персонала;
- бурение скважин;
- проходку горных выработок;
- возведение резервуарного парка, пункта сбора и т. п.<sup>22</sup>

Процесс создания объектов обустройства на участке недр ведет к возникновению целого ряда правовых отношений, а именно: по приобретению и передаче прав на объекты обустройства, по целевому использованию земельных участков, занятых такими объектами, по выполнению завершающих (восстановительных) работ при недропользовании (завершающие мероприятия). Именно поэтому для целей настоящего исследования все вышеперечисленные отношения также включаются диссертантом в правовое понятие «обустройство участков недр». При этом непосредственную эксплуатацию участка недр необходимо рассматривать как отдельную правовую форму использования недр, учитывая различные цели названных видов деятельности, о чем было сказано выше. Обустройство участков недр служит созданию необходимых условий для эксплуатации участка недр, что соответствует определению слова «обустройство».

Толковые словари под обустройством понимают «создание необходимых условий для обеспечения чего-либо, использования чего-либо»<sup>23</sup>, «подготовление к эксплуатации, а также приведение в порядок»<sup>24</sup>. Термин «обустройство» используется в многочисленных нормативных

<sup>22</sup> См. также: Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П. Г. Лахно — рус. изд. М. : Издательская группа «Юрист», 2011. С. 162.

<sup>23</sup> Большой толковый словарь русского языка. 1-е изд. СПб. : Норинт. С. А. Кузнецов. 1998.

<sup>24</sup> Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Е. Ю. Шведова ; Российская АН ; Российский фонд культуры. 3-е изд., испр. и доп. М. : АЗЪ, 1995. 928 с.

и инструктивных документах<sup>25</sup>. Данный термин используется законодателем при регулировании создания инфраструктуры на государственной границе: «Под обустройством государственной границы Российской Федерации... понимается система мероприятий, направленных на создание условий функционирования инфраструктуры государственной границы Российской Федерации...»<sup>26</sup>. В статье 17.1 Закона о недрах также используется термин «объекты обустройства».

В процессе промышленного освоения участка недр на земельных участках и под ними возводится сложный комплекс сооружений и коммуникаций. Поэтому с практической точки зрения будет справедливо заметить, что объектом воздействия при недропользовании в классическом понимании будут являться недра (участки недр), а в отношении фактически осуществляемой при этом деятельности — объекты материального мира, созданием и эксплуатацией которых осуществляется нарушение целостности недр, т. е. объекты обустройства.

Правовое регулирование обустройства участков недр главным образом осуществляется специальными нормативными правовыми актами, регламентирующими хозяйственную деятельность в сфере недропользования. Соответствующие нормативные акты в целом характеризуются разрозненностью, например, ввиду отсутствия единого терминологического аппарата, что не способствует эффективному и прозрачному правовому регулированию рассматриваемых отношений.

Диссертантом ниже обосновывается, что к объектам обустройства следует относить исключительно объекты капитального строительства. Таким образом, деятельность по обустройству участков недр в какой-то степени подпадает под действие законодательства о градостроительной

---

<sup>25</sup> См., например: Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности (утв. Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101) (далее — Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

<sup>26</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 38, ст. 4334.

деятельности. Однако ряд авторов считают, что, в частности, бурение скважин, проводимое при осуществлении горных работ, не может регулироваться законодательством о градостроительной деятельности<sup>27</sup>. Законодательство уже развивается в соответствующем направлении. Так, с момента вступления 11 января 2015 г. в силу Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации»<sup>28</sup> буровые скважины были исключены из перечня объектов капитального строительства, в отношении которых проводится экспертиза проектной документации и выдаются разрешения на строительство<sup>29</sup>.

Законодательство о техническом регулировании также регулирует отношения по обустройству участков недр, устанавливая минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям, а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки и утилизации (сноса). Среди прочего в части 6 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»<sup>30</sup> (далее — Технический регламент о безопасности зданий и сооружений) предусматриваются требования по обеспечению: механической безопасности; пожарной безопасности; безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях; безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях; безопасности для пользователей зданиями и сооружениями; безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду. При этом законодательство о техническом регулировании оперирует таким определением понятия «безопасность объектов и деятельности с ними», как состояние, при котором отсутствует

---

<sup>27</sup> См.: Салиева Р. Н., Фаткудинов З. М. Правовые проблемы регулирования нефтегазодобычи // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 3.

<sup>28</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (часть I), ст. 86.

<sup>29</sup> Подробнее см. первый параграф второй главы настоящей работы.

<sup>30</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 5.



недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений вследствие разрушения или потери устойчивости здания, сооружения или их части.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>31</sup> (далее — Закон об охране окружающей среды) дополнительно к общим требованиям в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, консервации и ликвидации зданий, сооружений в статье 46 введены специальные экологические требования в отношении нефтегазодобывающих производств: предписывается разрабатывать и осуществлять эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов, сбору нефтяного попутного газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных земель, снижению негативного воздействия, возмещению экологического вреда. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств допускаются только при наличии проектов восстановления загрязненных земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы, финансовых гарантий реализации таких проектов. При этом специальных требований к консервации и ликвидации подобных зданий, сооружений, в том числе подземных объектов, указанный закон не предусматривает.

Большинство объектов обустройства подпадают под понятие «опасный производственный объект», предусмотренное Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о промышленной безопасности)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>32</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588.

Для регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов организации, эксплуатирующие эти объекты, не позднее 10 рабочих дней со дня начала их эксплуатации представляют в установленном порядке сведения, характеризующие каждый объект<sup>33</sup>. Для этого помимо ряда иных документов заявитель должен представить документ, содержащий сведения о результатах оценки риска аварии на опасном производственном объекте и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта («обоснование безопасности опасного производственного объекта»), прошедший экспертизу промышленной безопасности (пункт 4 статьи 3 Закона о промышленной безопасности).

Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор)<sup>34</sup> и иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти<sup>35</sup>.

Поскольку нарушение целостности недр всегда начинается с поверхности, рассматриваемые отношения подпадают и под регулирование земельного законодательства. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>36</sup> (далее — Земельный кодекс) наряду с общими также предусматривает специальные правила, применимые к отношениям, связанным с недропользованием. Так, например, предоставление пользователю недр в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и необходимых для

---

<sup>33</sup> См.: Пункт 5 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48, ст. 5938.

<sup>34</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348.

<sup>35</sup> См.: Пункт 3 Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2012 № 1170) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6679.

<sup>36</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

ведения работ, связанных с пользованием недрами, осуществляется без проведения торгов (пункт 20 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса).

В Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>37</sup> (далее — Лесной кодекс) предусматривается возможность обустройства участков недр на землях лесного фонда только в целях осуществления работ по геологическому изучению недр или разработки месторождений полезных ископаемых, а также в рамках строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов (часть 1 статьи 21, часть 1 статьи 25, статья 43 Лесного кодекса).

В отношении использования подземных вод применимо также водное законодательство. Так, например, в частях 4, 5 статьи 59 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>38</sup> установлено, что в случае, если при использовании недр вскрыты водоносные горизонты, необходимо принять меры по охране подземных водных объектов. При проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды.

Такие элементы механизма правового регулирования отношений по обустройству участков недр, как нормы права, помимо законодательных актов Российской Федерации, содержатся также:

– в нормативных правовых актах профильных федеральных органов исполнительной власти (Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Минприроды России)<sup>39</sup>, Федерального

---

<sup>37</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.

<sup>38</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381.

<sup>39</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2581.

агентства по недропользованию (далее — Роснедра)<sup>40</sup>, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор)<sup>41</sup>, Ростехнадзора, Федерального агентства лесного хозяйства<sup>42</sup> и др.);

– в законодательных актах субъектов Российской Федерации (Татарстана, Республики Саха (Якутия), Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и др.);

– в нормативных правовых актах исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации (например, Правительства Республики Саха (Якутия) или Государственного комитета Республики Саха (Якутия) по геологии и недропользованию);

– в государственных стандартах.

Как видно, помимо законодательства о недрах, отношения по обустройству участков недр охватываются законодательством об охране окружающей среды, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о градостроительной деятельности, а также земельным, лесным, водным законодательством.

Сложившиеся в сфере производственно-хозяйственной деятельности горные отношения, связанные с разработкой и использованием ресурсов недр, регулируются преимущественно административно-правовыми методами<sup>43</sup>. Однако частично они подпадают и под предмет правового регулирования частного права. Например, к отношениям, связанным с недропользованием, применяются нормы Гражданского кодекса

---

<sup>40</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2669.

<sup>41</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347.

<sup>42</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5068.

<sup>43</sup> См.: Быстров Г. Е. О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России // *Argumentum ad iudicium*. Труды ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА. 2006. Т. 1. С. 473–481.

Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>44</sup> (далее — Гражданский кодекс) о собственности, объектах гражданского права, о юридических лицах, о сделках (применительно к соглашениям, заключаемым по поводу добытых полезных ископаемых)<sup>45</sup>.

При этом следует отметить отсутствие четкого разграничения предмета регулирования различными отраслями законодательства отношений в области недропользования. Так, гражданское законодательство регулирует имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, если иное не предусмотрено земельным, водным, лесным законодательством, законодательством об охране окружающей среды, о недрах, специальными федеральными законами (статья 3 Земельного кодекса). В Законе о недрах такой коллизионной нормы не содержится, вследствие чего специфика правового регулирования отношений по передаче прав на объекты обустройства и их влияние на другие отношения по пользованию недрами отечественным законодательством не учитывается. Подобные проблемы правового регулирования будут подробнее рассмотрены ниже.

Как мы уже упоминали, цель деятельности недропользователя — извлечение выгоды. Однако недра — это собственность государства, и определяющей должна быть цель собственника недр. Государство передает участки недр в пользование для достижения общественно полезных целей (культурных, транспортных и т. п.), обеспечения безопасности иной деятельности (захоронение отходов) и получения доходов в бюджет.

В целях минимизации вреда окружающей среде, для предотвращения экологического ущерба в будущем и для соблюдения принципа рационального пользования недрами государство в первую очередь должно быть заинтересовано в развитии правового регулирования отношений по

---

<sup>44</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

<sup>45</sup> См.: Мельгунов В. Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9. С. 44.

обустройству участков недр как существенной составляющей процесса недропользования.

Более того, включение экологических требований, отражающих специфику отношений по обустройству участков недр, в нормативные правовые акты гражданского, административного и другого законодательства способствовало бы скорейшей экологизации российского законодательства<sup>46</sup>. Посредством экологизации законодательства, в сферу правового регулирования которого входят отношения по обустройству участков недр, будут обеспечиваться полнота, всесторонность взаимодействия общества и природы<sup>47</sup>. Поэтому диссертант считает, что правовое регулирование отношений по обустройству участков недр, прежде всего, должно осуществляться административно-правовыми методами, присущими публичному праву.

Итак, мы обозначили совокупность отношений, составляющих предмет правового регулирования обустройства участков недр.

---

<sup>46</sup> См.: Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. проф. С. А. Боголюбова. М. : Норма, 2001. С. 407.

<sup>47</sup> См.: Бринчук М. М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О. С. Колбасова о концепции экологического права // Экологическое право. 2007. № 6. С. 19.

## § 2. Правовое понятие объектов обустройства участков недр

Рассмотрим, каким образом в законодательстве Российской Федерации упоминаются объекты, задействованные в недропользовании.

1. Объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых, относятся к категории опасных производственных объектов<sup>48</sup>.

2. В соответствии с частью 1 статьи 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>49</sup> (далее — Градостроительный кодекс) метрополитены, опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых, отнесены к особо опасным и технически сложным объектам.

3. Согласно части 2 статьи 48.1 Градостроительного кодекса объекты капитального строительства, в проектной документации которых предусмотрено заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 15 метров (за исключением особо опасных и технически сложных объектов), относятся к уникальным объектам.

4. Российским законодательством предусмотрен специальный порядок выдачи разрешений на строительство «объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения

---

<sup>48</sup> См.: Приложение 1 Закона о промышленной безопасности.

<sup>49</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.

работ, связанных с пользованием недрами...»<sup>50</sup>. Ранее действовал специальный порядок выдачи разрешений на строительство «объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами»<sup>51</sup>.

5. В статье 17.1 Закона о недрах идет речь о передаче правопреемнику «имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр)», «имущества, необходимого для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах участка недр».

6. В статье 21.1 Закона о недрах говорится о передаче временному оператору «имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами».

7. В статье 22 Закона о недрах устанавливаются обязанности пользователя недр по обеспечению безопасности «горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр», ликвидации «горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию»; сохранности «разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях». Как видно, законодатель без видимой на то причины разграничивает требования к указанным объектам, что следует из их перечня.

---

<sup>50</sup> Пункт 5 статьи 51 Градостроительного кодекса ; Приказ Минприроды России от 25 июня 2012 г. № 162 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешения на строительство объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с пользованием недрами (за исключением работ, связанных с пользованием участками недр местного значения)» // Российская газета. 2012. № 251. 31 окт.

<sup>51</sup> Приказ Роснедр от 18 марта 2009 г. № 287 «О выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами» (документ фактически утратил силу). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



8. По завершении процесса пользования недрами законодательством Российской Федерации предусматривается консервация или ликвидация «предприятия», «предприятия — пользователя недр»<sup>52</sup> или «предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»<sup>53</sup>. Опять же прослеживается несогласованность с соответствующей обязанностью пользователя недр, предусмотренной статьей 22 Закона о недрах.

9. В проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, отдельно уделяется внимание «горным выработкам, скважинам, иным подземным сооружениям»<sup>54</sup>.

Из приведенных примеров видно, что в большинстве случаев речь идет об одном и том же комплексе имущества (его частях). При этом происходит замещение, переименование понятий, определяющих объект соответствующих правоотношений.

В той или иной мере совокупность норм, регулирующих специфику объектов обустройства, содержится в различных нормативных правовых документах большинства стран с богатой ресурсной базой.

Например, при стоимостной оценке участков недр с запасами и ресурсами полезных ископаемых в некоторых странах объектом оценки является так называемое минеральное имущество. Под минеральным имуществом понимается совокупность всех имущественных прав, запасов и ресурсов полезных ископаемых и недвижимого имущества, находящихся на участке недр и используемых для геологического изучения, добычи и переработки полезных ископаемых<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Статья 21 Закона о недрах.

<sup>53</sup> Статья 23 Закона о недрах.

<sup>54</sup> Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 (раздел III) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1100 (далее — Положение о технических проектах на выполнение горных работ).

<sup>55</sup> См.: Даниленко М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2006. С. 82–86.

В российском законодательстве единого устоявшегося термина, характеризующего объекты обустройства, нет. Обычно под такими объектами понимается недвижимое, а в ряде случаев и движимое имущество, необходимое для обеспечения различных видов недропользования. Авторами, законодателем, ведомствами, помимо вышеназванных, используются такие понятия, как «сооружения обустройства месторождения», «горное оборудование» и т. п.

Нет единства и среди ученых-юристов. Достаточно часто для обобщенной характеристики таких объектов в научных публикациях используется термин «горное имущество».

Тем не менее, какой бы термин ни использовался, критерии его выделения остаются одними и теми же: предназначение объектов обустройства для пользования недрами.

Приведем некоторые определения объектов обустройства (горного имущества), ранее сформулированные другими авторами:

– «движимое и недвижимое имущество, необходимое для проведения всего цикла работ по разведке, разработке и добыче полезных ископаемых и обеспечения их безопасности в соответствии с условиями лицензионного соглашения»<sup>56</sup>;

– «имущество, которое позволяет подготавливать земельный участок, а потом извлекать на земную поверхность полезные ископаемые»<sup>57</sup>;

– «имущество, необходимое для проведения всего цикла работ по разведке, разработке и добыче полезных ископаемых и обеспечения их безопасности, включая скважины, технологические комплексы обустройства месторождений и т. п.»<sup>58</sup>;

– «имущественный комплекс, включающий недвижимое имущество, в том числе земельный участок, и технологически связанное с ним движимое

---

<sup>56</sup> Даниленко М. А., Курский А. Н. О некоторых особенностях горного недвижимого имущества // Нефть, Газ и Право. 2000. № 3. С. 33.

<sup>57</sup> Агеев Р. В. Предоставление земельных участков для геологического изучения недр // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 27.

<sup>58</sup> Шмелева Д. Н. Указ. соч. С. 58.

имущество, непосредственно обеспечивающее процесс недропользования на предоставленном в пользование участке недр»<sup>59</sup>.

Попытки дать определение понятия «объекты обустройства» (через термин «горное имущество») предпринимались и на законодательном уровне.

Авторы проекта Закона «О недрах», внесенного и затем отозванного из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации, в пункте 2 статьи 44 предложили следующее определение, ограничив его применение рамками только одной статьи: «Под горным имуществом для целей настоящей статьи понимаются горные выработки, скважины и иные подземные сооружения, непосредственно связанные с осуществлением определенного лицензией или договором вида пользования участком недр»<sup>60</sup>.

В статье 11 проекта Кодекса Российской Федерации «О недрах» предлагалось понятие горного имущества в широком смысле: «...недвижимое имущество, созданное или приобретенное пользователем недр и непосредственно обеспечивающее процесс недропользования...»<sup>61</sup>. Указанный проект в официальном порядке не рассматривался и был подготовлен Центром «СРП-Недра» при Минприроды России с участием специалистов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, министерств, ведомств, научно-исследовательских и производственных организаций как альтернатива проекту Федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах»<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> См.: Волков Г. А., Новикова Е. В. Каким быть новому Закону о недрах? // Законодательство и экономика. 2003. № 11. С. 69 ; Шуплецова Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М. : Юриспруденция, 2007 / СПС «КонсультантПлюс».

<sup>60</sup> См.: Проект Федерального закона № 187513-4 «О недрах» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 17 июня 2005 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>61</sup> См.: Проект Кодекса Российской Федерации «О недрах» (подготовлен Центром «СРП-Недра» при Минприроды России). URL: <http://www.ecolife.ru/info/docum/ind-nedr.shtml> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>62</sup> См.: проект Федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 25 июня 2002 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением № 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ), носящем рекомендательный характер<sup>63</sup> (далее — Модельный кодекс СНГ о недрах), дано более узкое понятие:

«Горным имуществом признается созданное или приобретенное пользователем недр имущество, непосредственно обеспечивающее процесс недропользования, которое не может быть отделено от участка недр без нанесения несоразмерного ущерба недрам (горные выработки, буровые скважины, элементы их крепления и обсадки, система водоотлива и приустьевое наземное оборудование горных выработок, стволы, подъездные пути, маркшейдерские знаки и другое имущество)...».

В приведенных выше определениях имеются существенные различия в перечне критериев, формирующих понятие «объекты обустройства». Выделение такого понятия требует определения конкретных правовых критериев, по которым предметы материального мира (вещи) могут быть отнесены к объектам обустройства, а также обоснования их значимости для включения в эту категорию<sup>64</sup>.

В целях формулирования приемлемого понятия объектов обустройства выделим наиболее важные их юридические признаки.

1. Объекты обустройства, как и любые другие материальные и нематериальные объекты, которые могут быть предметами владения, пользования или распоряжения, являются имуществом. Имущество представляет собой совокупность вещей и иного имущества, в том числе имущественных прав<sup>65</sup>. Объекты обустройства можно отнести к вещам.

---

<sup>63</sup> Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 2). С. 5–218.

<sup>64</sup> См.: Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юридическая литература. 1976. 264 с.

<sup>65</sup> См.: Статья 128 Гражданского кодекса.

2. Различные авторы относят к объектам обустройства либо только недвижимое имущество, либо имущество как движимое, так и недвижимое.

Выделение отдельной группы имущества целесообразно, только если такое имущество обладает особенностями правового режима. В первую очередь правовой режим материальных объектов различается в зависимости от того, является ли это имущество недвижимым или движимым.

Из приведенных определений, пересекающихся с выстраиваемым нами понятием объектов обустройства, следует, что речь идет в основном о недвижимом имуществе.

Обратимся к понятию недвижимого имущества, данному в статье 130 Гражданского кодекса: «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства...».

Подземные объекты обустройства под указанное определение также подпадают, хоть и с оговоркой, поскольку они связаны с землей посредством недр. Тем не менее подземные объекты обустройства могут вовсе не выходить на поверхность земли, т. е. иметь непосредственную связь только с недрами, а не с землей, что не мешает собственнику такого имущества зарегистрировать права на него как на объект недвижимости. Так, например, Арбитражным судом Уральского округа отказ в государственной регистрации прав на наклонные подземные выработки, не имеющие непосредственного выхода на поверхность, был признан неправомерным. При этом суд указал, что «...земельные участки и неразрывно связанные с ними объекты недвижимого имущества, расположенные на поверхности земли, представляют собой одну группу недвижимых вещей; а участки недр и все неразрывно связанные с ними объекты, в частности, предназначенные для разработки недр, — другую группу недвижимых вещей, с особым

режимом правового регулирования, отличным от объектов, расположенных на поверхности земли»<sup>66</sup>.

Такой признак недвижимого имущества, как невозможность перемещения без несоразмерного ущерба его назначению, в отношении ликвидированных подземных объектов обустройства следует понимать в том смысле, что они реализовали свое назначение как объект, используемый в целях недропользования, но осуществляют функцию по предотвращению негативных влияний вскрытых недр и наземной среды друг на друга. В связи с этим диссертант не может согласиться с мнением П. П. Гончарова о том, что «сохраняемая часть скважины (формально. — *Вставлено мной, Р. Б.*) не может пониматься в качестве объекта недвижимого имущества, поскольку не имеет никакого самостоятельного назначения, не может выполнять какой-то функционал»<sup>67</sup>.

Недвижимое имущество не может быть перемещено относительно земельного участка или участка недр, в пределах которого оно размещается, что свидетельствует о его привязанности к соответствующему пространственному базису. То есть в отличие от движимого имущества объекты недвижимости не могут быть задействованы при пользовании несколькими участками недр. На движимое же имущество, необходимое для пользования недрами, распространяется общий гражданско-правовой режим движимого имущества.

Движимые вещи, предназначенные для обслуживания объекта обустройства и связанные с ним общим назначением, могут быть признаны принадлежностью последнего. В таком случае такие движимые вещи будут следовать судьбе объекта обустройства (главной вещи), если договором в отношении такого объекта не будет предусмотрено иное (статья 135 Гражданского кодекса). Движимые вещи также могут быть соединены

---

<sup>66</sup> Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 4 сентября 2015 г. по делу № А60-54418/2014, от 15 сентября 2015 г. по делу № А60-54421/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>67</sup> Гончаров П. П. Правовой режим ликвидированных скважин // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 6. С. 67.

с объектом обустройства в качестве составной части сложной вещи (статья 134 Гражданского кодекса).

Учитывая вышеизложенное, диссертантом предлагается к объектам обустройства относить исключительно объекты недвижимого имущества. Объединение движимого имущества, необходимого для осуществления недропользования, с недвижимым имуществом в одну группу «объекты обустройства» нецелесообразно, так как правовое регулирование отношений с каждым из этих видов имущества будет отличаться.

Также, учитывая приведенные выше аргументы, не представляется целесообразным включать объекты обустройства в состав «имущества горного предприятия» или же из состава объектов обустройства выделять сооружения обустройства, как это сделано в диссертационной работе Д. Н. Шмелевой<sup>68</sup>.

3. Объекты обустройства могут выступать самостоятельными объектами хозяйственной жизни. Так, например, в рамках шахтного комплекса помимо права собственности на саму шахту (подземный рудник) может быть зарегистрировано право собственности на здание подъемной машины, надшахтное здание с копром, здание компрессорной, здание трансформаторной подстанции, здание опытно-промышленного закладочного комплекса, здание склада цемента и песка, здание крепезаделочной мастерской, благоустройство шахты, дорога автомобильная на шахту, здание административно-бытового комбината<sup>69</sup>. В отсутствие регистрации права собственности на совокупность указанных объектов в целом как на одну недвижимую вещь такая совокупность вещей не является единым недвижимым комплексом, о котором говорится в статье 133.1 Гражданского кодекса<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> См.: Шмелева Д. Н. Указ. соч.

<sup>69</sup> См., например: Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2011 г. по делу № А60-46446/2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>70</sup> См.: Пункт 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140. 30 июня.

Тем не менее известны случаи, когда несколько объектов недвижимости объединяются в единую — сложную вещь, что является следствием строительства объектов в рамках реализации одной проектной документации и последующего ввода объектов в эксплуатацию как единого целого. Так, например, одна организация зарегистрировала линии электропередачи как составную часть сложной вещи — шахты «Владимирская». Седьмым арбитражным апелляционным судом при рассмотрении спора, затрагивающего указанное имущество, было установлено, что положение пункта 1 статьи 22 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>71</sup> об обязательной государственной регистрации прав на объект независимо от вхождения или невхождения данного объекта в состав другой вещи не применяется, поскольку оно относится лишь к объектам недвижимого имущества, входящим в состав предприятия как «имущественного комплекса» (статья 132 Гражданского кодекса), а не «сложной вещи» (статья 134 Гражданского кодекса)<sup>72</sup>.

4. По мнению диссертанта, к объектам обустройства необходимо относить только объекты капитального строительства. Такие объекты недвижимости, как земельные участки, сами участки недр и другие объекты, формально отнесенные к недвижимости, к объектам обустройства относить не следует.

Согласно подпункту 10 статьи 1 Градостроительного кодекса под объектами капитального строительства понимаются «здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено... за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек». Как видно, все объекты капитального строительства относятся к объектам недвижимости.

---

<sup>71</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594.

<sup>72</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 февраля 2011 г. по делу № А27-25090/2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». По данному вопросу см. также: Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 3531/00 по делу № 4-187. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



Рассмотрим, чем отличаются указанные виды объектов капитального строительства.

Согласно Техническому регламенту о безопасности зданий и сооружений под сооружением понимается результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (подпункт 23 части 2 статьи 2).

В Общероссийском классификаторе основных фондов (далее — ОКОФ)<sup>73</sup> в качестве примеров сооружений приводятся такие объекты, как магистрали, улицы, автомобильные, железные дороги, взлетно-посадочные полосы аэродромов; мосты, эстакады, тоннели; водные магистрали, плотины и другие гидротехнические сооружения; магистральные трубопроводы, линии связи и электропередачи; местные трубопроводы, шахты; нефтяные скважины.

В Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений под зданием подразумевается результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных (пункт 6 части 2 статьи 2).

ОКОФ к подразделу «Здания (кроме жилых)» относит архитектурно-строительные объекты, назначением которых является создание условий

---

<sup>73</sup> ОК 013-2014 (СНС 2008). Общероссийский классификатор основных фондов (принят и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2018-ст). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(защита от атмосферных воздействий и пр.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей (в том числе склады, гаражи, промышленные здания).

Как видно из приведенных понятий, в ходе недропользования могут создаваться как сооружения, так и здания. При этом указанные нормативные правовые акты не предусматривают определение понятия «строение». Более того, указанный перечень видов объектов капитального строительства различными нормативными правовыми актами необоснованно, на взгляд диссертанта, дополняется «иными объектами» (например, Законом об охране окружающей среды).

Интересным представляется вопрос о том, следует ли к объектам обустройства относить выработки, разрабатываемые открытым способом (открытые карьеры) и не имеющие несущих конструкций. Такие карьеры не имеют общих с объектами капитального строительства требований в части получения разрешений на строительство и ввода в эксплуатацию, разработки проектной документации на строительство. К примеру, в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 2761-р<sup>74</sup> прямо указано, что карьеры и отвалы не относятся к объектам капитального строительства. Они разрабатываются исключительно на основании проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр. Более того, в судебной-арбитражной практике встречается позиция, согласно которой земельные участки, на которых расположены открытые карьеры, могут находиться только в собственности государства, поскольку их части, занятые открытыми карьерами, являются исключительно участками недр<sup>75</sup>. Поскольку такие объекты не могут служить объектами гражданского оборота, на них не могут быть распространены и иные

---

<sup>74</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 3, ст. 596.

<sup>75</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 29 апреля 2011 г. по делу № А07-11956/10, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 июля 2015 г. по делу № А54-5287/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

положения, о которых говорится во втором параграфе второй главы настоящей работы.

5. Ограничивать состав объектов обустройства только сооружениями, как, например, предусмотрено в указанном выше проекте Закона «О недрах», также нельзя, поскольку здания могут располагаться и под землей (например, стоянки, подвальные помещения и подземные этажи небоскребов). Как указывалось выше, Технический регламент о безопасности зданий и сооружений предусматривает, что здание может иметь и только подземную часть.

6. Во всех приведенных выше определениях понятия объектов обустройства указывается на их участие в процессе недропользования. Диссертант считает этот признак объектов обустройства не совсем точным. Некоторые объекты, например ликвидированные (но не уничтоженные физически) и находящиеся на консервации объекты обустройства, объекты незавершенного строительства, вообще не могут участвовать в процессе недропользования.

Тем не менее такое имущество нельзя исключать, так как на него, по сути, можно распространить тот же правовой режим, что и на другие объекты обустройства. Например, подземные объекты обустройства, находящиеся на консервации, были построены для осуществления процесса недропользования. Недропользователь или собственник несет определенные обязанности в связи с поддержанием их в безопасном состоянии. Что касается объектов незавершенного строительства, то такие объекты могут строиться именно для обеспечения процесса недропользования в будущем.

С другой стороны, нефтеперерабатывающий завод, даже если он располагается в границах участка недр и участвует в едином технологическом процессе, нельзя отнести к объектам обустройства, поскольку он является объектом следующей за недропользованием стадии работ, и в отличие, например, от промышленных дорог и трубопроводов не задействован в процессе пользования недрами. Исключение составляют

пункты первичной переработки нефти от солей, воды, парафинов, серы и иных примесей.

7. Подготовить исчерпывающий или даже примерный перечень объектов обустройства и отразить его, например, в ОКОФ, как это предлагают некоторые авторы<sup>76</sup>, не представляется, на наш взгляд, возможным. По мнению диссертанта, конкретный состав объектов обустройства возможно определить только применительно к конкретному участку недр, учитывая специфические особенности и характеристики как самого участка, так и технологических процессов, используемых недропользователем на данном участке. Так, объекты, которые при обычных условиях могут и не относиться к объектам обустройства, в особых случаях могут быть признаны таковыми, если они построены и используются для достижения основной цели недропользования, и без таких объектов эта цель не может быть достигнута.

8. Не следует к объектам обустройства относить все объекты, располагающиеся на территории горного или геологического отвода. В соответствии с частью 3 статьи 7 Закона о недрах предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования указанной документации недропользователь оформляет документы, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения) и включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части. Как видно, границы отводов могут меняться, а после прекращения права пользования недрами они автоматически перестают существовать, чего нельзя сказать о самих объектах обустройства. Некоторые объекты обустройства могут выходить за пределы (например, линейные объекты) или находиться за пределами отводов (например, пункт

---

<sup>76</sup> См., например: Даниленко М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах. С. 85.

сдачи-приема углеводородов в магистральные трубопроводные сети). Кроме того, нельзя забывать и о том, что объекты обустройства могут быть построены и без получения надлежащих разрешений, в том числе на право пользования недрами (самовольное строительство), когда отвод вообще не предоставлялся. При этом исполнение обязанности по сносу самовольно построенных подземных объектов обустройства не приводит к полному физическому уничтожению самих объектов, о чем будет сказано ниже.

Учитывая, что отводы по площади могут занимать тысячи квадратных километров, на указанной площади также может строиться и находиться большое количество других объектов капитального строительства, никакого отношения к недропользованию и объектам обустройства не имеющих.

9. Ряд авторов указывают на то, что объекты обустройства должны быть созданы или приобретены недропользователем. Однако такие объекты могут не принадлежать пользователям недр, более того, приобретение прав на них не является обязанностью недропользователя. Некоторые виды объектов обустройства, например ликвидированные скважины, могут находиться в границах нераспределенных участков недр. Следовательно, указанный признак для объектов обустройства не является обязательным.

10. Под объектами обустройства в ряде приведенных примеров понимается имущество, необходимое для поиска, разведки и добычи полезных ископаемых. Однако сужение состава объектов обустройства лишь к имуществу, необходимому для поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, неоправданно хотя бы потому, что тогда к объектам обустройства не будут относиться подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых (например, подземные хранилища газа).

11. В некоторых приведенных выше определениях, в том числе в Модельном кодексе СНГ о недрах, указывается, что объекты обустройства «не могут быть отделены от участка недр без нанесения несоразмерного ущерба недрам». Причем там же в качестве примера объектов обустройства приводятся подъездные пути, которые в недрах не находятся вовсе. Более

того, представляется технической ошибкой указание на признак нанесения ущерба недрам, а не самим таким объектам.

Задействованными в процессе недропользования могут быть не только скважины, горные выработки и подобные специальные объекты, но и различные вспомогательные наземные объекты. Без таких объектов недропользование невозможно, на что обращал внимание еще В. А. Удинцев<sup>77</sup>. В качестве примера достаточно привести надводную часть морской платформы. Кроме того, такими объектами могут быть подъездные, прилегающие дороги, железнодорожные пути, мосты, коммуникации, площадки скважин и кустов скважин, административные здания, пожарные депо, водозаборы, нефтепроводы, трубопроводы, линии электропередачи, водоводы, обвязочные элементы и внутрипромысловые коллекторы, наливные пункты, сжигающие установки, пункты сбора, пункты перекачки, сооружения сепарации.

Без линий электропередачи, например, будут обесточены другие объекты обустройства<sup>78</sup>, без дорог невозможно будет осуществить подъезд к производственным сооружениям. Выбытие многих наземных объектов обустройства из состава единого технологического комплекса может приостановить процесс недропользования. Так, например, многие месторождения полезных ископаемых не переходят в промышленную стадию разработки в связи с отсутствием возможности транспортировки целевого товара до покупателя. Строительство магистральных трубопроводов, в свою очередь, влечет повышенный интерес инвесторов к месторождениям, находящимся поблизости. Затраты на строительство наземных объектов обустройства составляют значительную часть расходов на охрану и разработку соответствующих участков недр. Вместе с тем

---

<sup>77</sup> Удинцев В. А. Пределы горной свободы // Известия Азербайджанского политехнического института. Баку, 1927. Вып. 3. С. 167.

<sup>78</sup> Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в Постановлении от 16 августа 2013 г. по делу № А56-66564/2012 даже указал, что здание электрической подстанции с линиями электропередачи, обеспечивающее электроснабжением объекты обустройства, по этой причине относится к социально значимым объектам коммунальной инфраструктуры и не должно включаться в конкурсную массу должника в рамках проведения процедуры его банкротства.

указанные объекты имеют ценность именно в связи с привязанностью к конкретному участку недр, что и характеризует их как объекты обустройства.

В отношении наземных объектов обустройства во многом применяются те же специальные правила, что и для подземных объектов обустройства. При этом наземные объекты недвижимости следует причислять к объектам обустройства, только если они отражены в проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр. О том, что такие объекты предусматриваются соответствующими проектами, будет сказано подробнее в первом параграфе второй главы диссертации.

В свою очередь, к объектам обустройства стоит относить не все без исключения подземные объекты, а только те, для строительства и эксплуатации которых требуется получение лицензии на пользование недрами. Например, наличие такой лицензии не требуется для строительства подземных сооружений на глубину до пяти метров<sup>79</sup>.

Объекты, для строительства и эксплуатации которых требуется получение лицензии на пользование недрами, должны быть отнесены к подземным объектам обустройства вне зависимости от того, отражены ли они в проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, или нет. Например, такими объектами могут быть подземные объекты обустройства, построенные самовольно.

Исходя из этого, диссертанту представляется, что неотделимость от недр является характерным признаком только некоторой части объектов обустройства. Поэтому имеет смысл подразделить все объекты обустройства на подземные (частично или полностью находящиеся в недрах) и наземные. Подобное разделение (на связанные и не связанные с недрами объекты) предложил А. Ф. Стругов еще в середине 1990-х годов<sup>80</sup>. Это предложение позднее было использовано при подготовке проекта Кодекса Российской

---

<sup>79</sup> См.: Статья 19 Закона о недрах.

<sup>80</sup> См.: Стругов А. Ф. О горном имуществе и имущественных отношениях при прекращении пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 5. С. 32.

Федерации «О недрах»<sup>81</sup>. Отличительной особенностью подземных объектов обустройства является невозможность отделения их от недр без нанесения несоразмерного ущерба таким объектам.

Таким образом, можно сделать вывод, что приведенные выше определения понятия объектов обустройства, по сути, не содержат четких юридических признаков, характеризующих такие объекты. Помимо этого, указанные определения зачастую необоснованно сокращают или расширяют перечень имущества, которое должно охватываться этим понятием.

Основываясь на вышеизложенном, автор предлагает предусмотреть в законодательстве Российской Федерации наиболее приемлемое определение, характеризующее комплекс имущественных объектов как «объекты обустройства участков недр», а именно:

под объектами обустройства участков недр следует понимать подземные (полностью или частично находящиеся в недрах) объекты капитального строительства, для строительства и эксплуатации которых требуется получение лицензии на пользование недрами, а также иные объекты капитального строительства, предусмотренные проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр.

Вопросы размещения, строительства, консервации и ликвидации объектов обустройства, передачи прав на них прежде всего должны рассматриваться исходя из их связи с процессом недропользования. Поэтому указанное положение предлагается закрепить в Законе о недрах в статье, в которой первый раз будет упоминаться термин «объекты обустройства».

Аналогичные термины, обозначающие имущество, имеющее определенное назначение, встречаются в законодательстве Российской Федерации. Так, например, водным законодательством предусмотрено понятие «гидротехнические сооружения»<sup>82</sup>, лесным законодательством —

---

<sup>81</sup> См.: Указанный ранее проект Кодекса Российской Федерации «О недрах» (подготовленный Центром «СРП-Недра» при Минприроды России).

<sup>82</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3589.



понятие «лесная инфраструктура»<sup>83</sup>, транспортным законодательством — понятие «имущество железнодорожного транспорта»<sup>84</sup>.

Сам термин «объект обустройства» упоминается в Законе о недрах и рассматривается диссертантом как аналогичный термину «объект инфраструктуры». Наличие в соответствующем термине словосочетания «участка недр» отражает охват таких объектов, которые могут быть определены в качестве инфраструктуры конкретного участка недр. В свою очередь, указанный термин может применяться при правовом регулировании различных видов пользования недрами, что обуславливает отказ от более узкого понятия «объект обустройства месторождения».

«Образование научного понятия... — это не самоцель, а инструмент для управления теми явлениями, которые данным понятием охватываются»<sup>85</sup>. Предложенное понятие может применяться, в том числе, в целях правового регулирования выдачи разрешений на строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) подобных объектов, регулирования их оборота, консервации, ликвидации, проектирования и строительства, а также в земельных отношениях. В частности, подземные объекты обустройства наряду с объектами, на которых ведутся работы по обогащению полезных ископаемых, должны быть отнесены к опасным производственным объектам<sup>86</sup> и к особо опасным и технически сложным объектам<sup>87</sup>. Наличие объектов обустройства должно быть предусмотрено специальной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр<sup>88</sup>. Ко всем вновь создаваемым объектам обустройства должен быть предусмотрен специальный порядок выдачи разрешений на строительство<sup>89</sup> и специальные требования по обеспечению их безопасности, консервации

---

<sup>83</sup> См.: Статья 13 Лесного кодекса.

<sup>84</sup> См.: Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 9, ст. 805.

<sup>85</sup> Цит. по: Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев : Наукова думка, 1981. С. 11.

<sup>86</sup> См.: Приложение 1 Закона о промышленной безопасности.

<sup>87</sup> См.: Часть 1 ст. 48.1 Градостроительного кодекса.

<sup>88</sup> См., например: Положение о технических проектах на выполнение горных работ.

<sup>89</sup> См.: Указанный выше Приказ Минприроды России от 25 июня 2012 г. № 162.

и ликвидации<sup>90</sup>. Необходимые для дальнейшего пользования недрами объекты обустройства должны сохраняться<sup>91</sup> и передаваться в случае перехода права пользования недрами<sup>92</sup> или в случае предоставления права краткосрочного пользования недрами<sup>93</sup>.

Использование соответствующего понятия применимо и в других случаях (в вопросах государственной регистрации, кадастрового учета, правового регулирования специальными техническими нормами и правилами и т. п.).

Таким образом, можно сказать, что понятие «объекты обустройства участков недр» будет являться наиболее общим термином для обозначения объектов капитального строительства, относительно которых предусматриваются специальные требования в области недропользования.

По мнению теоретиков права, наличие определенной разновидности общественных отношений, которые объективно требовали бы обособленного комплекса нормативных предписаний для их регулирования, служит материальной предпосылкой для формирования правового института<sup>94</sup>. Отношения по обустройству участков недр требуют для их регулирования именно такого комплекса норм.

Под институтом права понимается сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений<sup>95</sup>. Правовые институты, будучи главными структурными подразделениями отрасли права, отличаются «отраслевой чистотой». Обычно они состоят из нормативных предписаний одной определенной отрасли. Но встречаются и смешанные (межотраслевые) институты. На стыках отдельных правовых сфер, в точках их

---

<sup>90</sup> См.: Статьи 22, 23 Закона о недрах.

<sup>91</sup> См.: Статья 22 Закона о недрах.

<sup>92</sup> См.: Статья 17.1 Закона о недрах.

<sup>93</sup> См.: Статья 21.1 Закона о недрах.

<sup>94</sup> См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 129.

<sup>95</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. 2-е изд. М. : Юрист, 2005. С. 315–316.

соприкосновения иногда в институт проникают элементы, свойственные другой отрасли<sup>96</sup>.

По мнению диссертанта, правовые нормы, регулирующие отношения по обустройству участков недр, на практике еще не сформировали отдельный правовой институт (или даже субинститут права пользования недрами<sup>97</sup>). Между тем такие нормы формируют первичную группу норм — «ассоциацию норм», где, по существу, одно общее предписание (генеральная норма) сопровождается конкретизирующими его положениями<sup>98</sup>. Генеральной нормой, по мнению диссертанта, и может выступить дефинитивная норма, в которой будет содержаться определение понятия «объекты обустройства участков недр».

Необходимость четкого, всестороннего нормирования отношений, которые бы в полной мере отражали особенности той или иной конкретной и вместе с тем типичной ситуации, ведет к тому, что законодатель наряду с основной (генеральной) нормой формулирует предписания, которые призваны уточнить детали регулирования, его возможные варианты, обусловленные особенностями соответствующих конкретных обстоятельств. С точки зрения С. С. Алексеева, с ассоциацией норм «все начинается» в структуре права. Из них формируются устойчивые правовые общности — правовые институты. Причем в ассоциациях норм, формулируемых законодателем под прямым влиянием юридической практики, «непосредственно ощущаются пульс разнообразных жизненных отношений, потребности практики, накопившийся опыт индивидуально-правовой деятельности компетентных органов»<sup>99</sup>.

Детальное и всестороннее определение понятия «объекты обустройства участков недр», закрепленное в Законе о недрах, по нашему мнению, сыграло бы в будущем определяющую роль в формировании правового института или

---

<sup>96</sup> См.: Алексеев С. С. Структура советского права. С. 131–132.

<sup>97</sup> См.: Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. С. 51.

<sup>98</sup> См.: Алексеев С. С. Структура советского права. С. 124.

<sup>99</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юридическая литература, 1982. Т. 2. С. 76.

субинститута, специально регулирующего отношения по обустройству участков недр. Направленность этого института (субинститута) позволит обеспечить предписанное законом качественное состояние защищенности отношений в области использования и охраны недр от экологических угроз.

### **§ 3. Юридически значимые особенности подземных объектов обустройства участков недр**

Как уже указывалось, к объектам обустройства следует относить все объекты капитального строительства, строительство и эксплуатация которых приравниваются к деятельности по пользованию недрами, поскольку данные объекты полностью или частично находятся в недрах и не могут быть перемещены без несоразмерного ущерба своему назначению.

Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, расписывает перечень опасных производственных объектов, в число которых могут быть включены «подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, шахты, рудники... объекты старательской добычи и подземной газификации, разведочные горные выработки и скважины, скважины по добыче нефти, газа, подземных вод, комплексы геотехнологической добычи полезных ископаемых...»<sup>100</sup>.

Полный перечень такого имущества, на взгляд автора, привести невозможно. Указанный перечень подземных объектов обустройства можно дополнить, например, следующими объектами: штольни, тоннели, метро, подземные транспортные и инженерные коммуникации, шахтные стволы, шурфы, установки, сооружения, расположенные на континентальном шельфе, объекты для захоронения отходов. В период военных действий подземные пространства широко используются для целей эксплуатации подземных хранилищ, бункеров, убежищ, складов боеприпасов, точек запуска ракет, подземных военных заводов и фабрик<sup>101</sup>.

Линии метрополитена расположены преимущественно на подземных

---

<sup>100</sup> См.: Пункт 4 «Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами», утв. Постановлением Госгортехнадзора Российской Федерации от 2 июня 1999 г. № 33 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 29 (далее — Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами).

<sup>101</sup> См.: Алланина Л. М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8. С. 28 ; Сыродоев Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства // Советское государство и право. 1969. № 4. С. 38.

участках<sup>102</sup>. Подземными бывают также торговые центры, автостоянки, гаражи. Подземные ярусы небоскребов, как правило, находятся на глубине значительно ниже 5 метров.

Следует обратить внимание на разнообразие видов подземных объектов обустройства. Одни только скважины могут быть: опорными и параметрическими (создаются в ходе регионального этапа геолого-разведочных работ), структурными и поисково-оценочными (создаются в ходе поисково-оценочного этапа), разведочными, опережающими эксплуатационными и эксплуатационными (создаются в ходе разведочного этапа, в ходе опытно-промышленной стадии разработки месторождения, в ходе промышленной эксплуатации)<sup>103</sup>.

Рассмотрим отличительные (по сравнению с наземными объектами обустройства и другими объектами недвижимости) особенности подземных объектов обустройства, требующие специального правового регулирования отношений, в которых они задействованы<sup>104</sup>.

1. Подземные объекты обустройства размещаются (полностью или частично) в недрах, являющихся государственной собственностью. При этом, учитывая то, что такие объекты, как правило, находятся в частной собственности, любое их изменение, по сути, ведет к изменению объекта права собственности Российской Федерации, его «трансформации в частную собственность»<sup>105</sup>.

Наземные объекты недвижимости составной частью также могут находиться в недрах ниже пяти метров, что распространяет на них в этой части положения законодательства о недрах, относимые к подземным

---

<sup>102</sup> См.: Статья 3 Федерального закона от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» // Российская газета. 2012. № 136. 18 июня.

<sup>103</sup> См.: «Временная классификация скважин, бурящихся при геологоразведочных работах и разработке нефтяных и газовых месторождений (залежей)» (утв. Приказом Минприроды России от 07.02.2001 г. № 126) // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21.

<sup>104</sup> По вопросу особенностей подземных объектов обустройства см. также: Дудиков М. В. Особенности договора подряда на выполнение работ, связанных с использованием недрами // Юридический мир. 2007. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>105</sup> Башмаков Г. С. Указ. соч. С. 122.

объектам обустройства недр. Поскольку к подземным объектам обустройства и так применяются общие положения законодательства о градостроительной деятельности, об охране окружающей среды, считаем, что частично находящиеся в недрах объекты обустройства необходимо относить к единому классу с подземными объектами обустройства (для целей настоящей диссертации все они будут называться подземными объектами обустройства).

2. Подземные объекты обустройства возводятся и эксплуатируются только в процессе пользования участками недр, предоставленными недропользователям. Для получения разрешения на строительство и эксплуатации таких объектов требуется наличие лицензии на право пользования недрами<sup>106</sup>. Кроме того, их строительство, консервация и ликвидация главным образом осуществляются по специальным горно-техническим правилам (в отличие от общепринятых в строительстве строительных норм и правил).

3. Подземные объекты обустройства недоступны для внешнего осмотра. По завершении строительства они, как и другие объекты недвижимости, подлежат государственному кадастровому учету.

Для того чтобы зарегистрировать право собственности на объект недвижимости, необходимо, помимо подтверждения надлежащего оформления прав на земельный участок, на котором объект находится, а также законности строительства такого объекта, подтвердить сам факт существования объекта (представить кадастровый паспорт). При этом собственник подземных объектов обустройства может столкнуться с множеством проблем, вызванных сложностью строения таких объектов.

В соответствии с частью 7 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>107</sup> положения этого закона применяются в отношении подземных сооружений, если иное не

---

<sup>106</sup> Подробнее см. первый параграф второй главы диссертации.

<sup>107</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

предусмотрено федеральным законом. Согласно пунктам 26, 27 Требований к подготовке технического плана сооружения, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 23 ноября 2011 г. № 693<sup>108</sup>, в технический план включаются координаты характерных точек контура сооружения, т. е. точек изменения описания контура сооружения на земельном участке. В случае если сооружение является подземным, контур такого сооружения на земельном участке определяется как совокупность контуров конструктивных элементов такого подземного сооружения, расположенных на поверхности земельного участка, и контуров подземных конструктивных элементов.

Как видно, невозможность натурного обследования большей части подземных объектов обустройства приводит к сложности их кадастрового учета. Информация о подземных объектах обустройства требует специальных геологических знаний. Она существенно отличается от информации об иных имущественных объектах<sup>109</sup>. Данное обстоятельство приводит к тому, что кадастровый инженер устанавливает характеристики объекта в основном исходя из имеющихся документов (в том числе разрешения на строительство, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию), фактической связи с землей (в частности, наличия фундамента)<sup>110</sup>. При этом зачастую недропользователь несет финансовые затраты на выезд в удаленные места кадастрового инженера для подтверждения наличия данного объекта на соответствующем земельном участке (его наружной части). Как уже указывалось выше, подземные объекты обустройства могут и не выходить на поверхность, что делает выезд кадастрового инженера бесполезным. Возникают сложности и с отображением контуров таких объектов на кадастровых планах земельных участков, под которыми они находятся.

---

<sup>108</sup> Российская газета. 2012. № 35. 17 февраля.

<sup>109</sup> См.: Орлов В. П. Проблемы управления природными ресурсами. М.: Геоинформмарк, 1998. С. 29–30.

<sup>110</sup> См.: Письмо Минэкономразвития России от 26 апреля 2013 г. № ОГ-Д23-2531 «О рассмотрении обращения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



Таким образом, представляется неправильным, что квалификацию подземных объектов обустройства в качестве существующих объектов недвижимости кадастровые инженеры осуществляют без привлечения профильных специалистов. В связи с этим имеется необходимость адаптации законодательства Российской Федерации о кадастровом учете недвижимого имущества к особенностям конструктивных характеристик подземных объектов обустройства, в том числе путем законодательного закрепления их кадастрового учета на основании результатов работ профильных специалистов — маркшейдеров, которые должны быть подготовлены в обязательном порядке. Маркшейдерские работы включают в себя, в том числе, пространственно-геометрические измерения горных разработок и подземных сооружений, определение их параметров, местоположения и соответствия проектной документации<sup>111</sup>.

Сложности с кадастровым учетом подземных объектов обустройства влекут за собой проблемы государственной регистрации прав на них. Государственная регистрация права на вещь не является обязательным условием для признания ее объектом недвижимости<sup>112</sup>. Однако она служит дополнительной защитой титульных прав на вещь.

Многие авторы отмечают, что государственная регистрация прав на подземные объекты обустройства, как правило, значительно затягивается из-за того, что нормативные правовые акты, регулирующие данный процесс, разрабатывались без учета специфики таких объектов<sup>113</sup>. Так, например, Д. Н. Шмелева в своей диссертации предлагает упростить процедуру государственной регистрации вещных прав на сооружения обустройства месторождений нефти и газа и сделок с ними<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> См.: Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2012 № 257) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1782.

<sup>112</sup> См.: Пункт 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140. 30 июня.

<sup>113</sup> См., например: Певзнер М. Е. Право собственности в недропользовании // Государство и право. 2002. № 3. С. 30 ; Агеев Р. В. Предоставление земельных участков для геологического изучения недр.

<sup>114</sup> См.: Шмелева Д. Н. Указ. соч. С. 98–100.

В Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» специальный порядок регистрации прав на объекты обустройства, в том числе подземные, несмотря на наличие широкой специальной части, не предусмотрен. Между тем документация, проверяемая государственными экспертами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии<sup>115</sup> (далее — Росреестр), для многих объектов обустройства довольно сложна и подготавливается в особом порядке<sup>116</sup>.

Например, большую сложность может составить экспертиза документов, подтверждающих факт создания буровой скважины, учитывая, что законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним не предусматривает закрытого перечня таких документов. В случае если подземный объект обустройства не имеет прямого выхода на поверхность, его собственник не может предоставить правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества. Принимая во внимание наличие материальной ответственности Росреестра в связи с осуществлением своих функций, такой орган может отказать в регистрации прав на объект обустройства по фиктивным основаниям, перекладывая таким образом ответственность на судебные органы (в случае обжалования отказа).

4. Ликвидация подземных объектов обустройства, как правило, не влечет их физического уничтожения. Специфика ликвидации таких объектов требует особого внимания.

По экспертным оценкам, на территории России пробурено около полутора миллионов нефтегазовых скважин разного типа, большинство из которых на сегодняшний день находятся на консервации или ликвидированы. При этом десятки тысяч таких скважин являются бесхозными<sup>117</sup>. На это

---

<sup>115</sup> См.: Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052.

<sup>116</sup> Подробнее см. первый параграф второй главы диссертации.

<sup>117</sup> См.: Маковкин В. Вне закона // Нефть и капитал. 2010. № 4. С. 25.

обращают внимание многие исследователи<sup>118</sup>. Правовая судьба ликвидированных подземных объектов обустройства не ясна не только рядовому недропользователю, но и государственным органам (например, по данным территориального Управления Росреестра по Республике Саха (Якутия), ни одного ликвидированного подземного объекта обустройства на территории Республики не зарегистрировано).

Порядок ликвидации подземных объектов обустройства определен рядом подзаконных актов, наиболее весомыми из которых являются:

- Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности;
- Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами.

Анализируя положения указанных нормативных правовых актов, можно сделать вывод о том, что они относятся к сфере нормативных правовых актов о промышленной безопасности опасных производственных объектов, в регулировании оборота и использования подземных объектов обустройства как объектов недвижимого имущества указанные акты имеют опосредованное значение. Более того, значение отдельных терминов в названных актах не в полной мере соответствует значениям, принятым в общей правовой практике.

Указанные документы не предусматривают разрушения целостности подземных объектов недр и извлечения элементов их конструкций. Согласно установленному в них порядку в процессе ликвидационных работ на существующих объектах производится установка цементных мостов, заглушек, бетонных тумб. Таким образом, ликвидированные подземные объекты обустройства по своей сути нельзя отнести к ликвидированным объектам недвижимости в том значении, которое придается таким объектам законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое

---

<sup>118</sup> См., например: Мухина Э. Н. Правовое регулирование использования и охраны подземных вод : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2011. С. 85.

имущество и сделок с ним<sup>119</sup>. В рассматриваемых случаях, по существу, имеет место реконструкция подземного объекта обустройства, т. е. изменение параметров объектов капитального строительства, их частей и качества инженерно-технического обеспечения<sup>120</sup>.

Более того, ликвидированные подземные объекты обустройства могут быть восстановлены. Стоит также отметить, что оценивать возможность восстановления ликвидированных подземных объектов обустройства следует исходя из их вида. Например, шахты перекрываются заглушками только на входе, скважины же тампонируются полностью.

Тем не менее после ликвидации подземных объектов обустройства связанные с ними разделы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП) закрываются.

Такая ситуация возникает в связи со следующими обстоятельствами. Снос (уничтожение, ликвидация и т. п.) любого объекта капитального строительства регламентируется рядом технических документов, а сам факт такого сноса также подтверждается оформленными в соответствии с техническими и другими нормами документами (так, при сносе подлежат оформлению различные унифицированные формы актов сноса и первичные учетные документы). Их оформление, а значит, и подтверждение факта сноса берется в основу вывода об уничтожении объекта недвижимого имущества сначала кадастровым инженером, а затем, с представлением еще одного документа от кадастрового инженера (акта обследования<sup>121</sup>), и Росреестром для прекращения записи об объекте недвижимости и правах на него в ЕГРП. Так, согласно пункту 35 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — Правила ЕГРП)

---

<sup>119</sup> П. П. Гончаров также приходит к выводу, что «в некоторых случаях (определяемых техническими параметрами) понятие «ликвидация скважины» неправомерно ассоциировать с понятиями «уничтожение имущества», закрепленным в статье 235 Гражданского кодекса, и понятием «прекращение существования объекта недвижимого имущества», используемым Законом о государственном кадастре недвижимости» (Гончаров П. П. Правовой режим ликвидированных скважин // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 6. С. 67).

<sup>120</sup> См.: Часть 14 ст. 1 Градостроительного кодекса.

<sup>121</sup> См.: Приказ Минэкономразвития России от 13 декабря 2010 г. № 627 «Об утверждении формы акта обследования и требований к его подготовке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 16.

«...с прекращением существования объекта недвижимого имущества связанный с ним раздел Единого государственного реестра прав закрывается, в целях чего формируется запись о ликвидации (преобразовании) объекта...»<sup>122</sup>. При этом кадастровые инженеры за основу берут акт ликвидации подземного объекта обустройства, утвержденный Ростехнадзором.

Одни недропользователи пользуются такой лазейкой в законодательстве, «забывая» и списывая «бесперспективные» ликвидированные подземные объекты обустройства, а другие используют такие объекты в качестве базиса для бурения боковых горизонтальных стволов и иных целей, проводя их восстановление (на деле реконструкцию) и тем самым улучшая статистику по количеству новых скважин, введенных в эксплуатационный фонд, требования к которому зачастую включаются в условия пользования недрами.

При этом суды иногда также игнорируют факт существования ликвидированного подземного объекта обустройства до его восстановления. Так, например, территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Новосибирской области было отказано в признании права собственности Российской Федерации на восстановленные скважины, поскольку они были признаны новыми законченными строительством объектами недвижимости, созданными недропользователем в результате восстановления (реконструкции) ликвидированных скважин<sup>123</sup>.

Вместе с тем имеется множество судебных решений, прямо подтверждающих тот факт, что подземные объекты обустройства продолжают существовать даже после ликвидации<sup>124</sup>. Ликвидированные

---

<sup>122</sup> Утв. Приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2013 г. № 765 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 46.

<sup>123</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 мая 2009 г. по делу № А45-8008/2008-12/149. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>124</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июня 1998 г. по делу № А29-3640/98; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 июня 2005 г. по делу № Ф04-3888/2005(12363-А75-36). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

подземные объекты обустройства признаются недвижимостью и в правовой доктрине<sup>125</sup>.

В связи с указанными обстоятельствами названные объекты обустройства следует признавать существующими объектами капитального строительства (как и объекты, находящиеся на консервации) до тех пор, пока прекращение их существования не будет подтверждено основанным на результатах маркшейдерских работ заключением Ростехнадзора. До получения такого заключения подобные объекты не следует исключать из государственного реестра опасных производственных объектов<sup>126</sup>, а связанные с ними разделы ЕГРП — закрывать.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что подземные объекты обустройства представляют собой особенный вид имущества, требующий выделения в особую подкатегорию объектов обустройства. При этом необходимо учитывать, что подземные объекты обустройства зачастую не могут функционировать без ряда наземных объектов обустройства, в связи с чем необходим единый подход к пониманию правового регулирования большинства отношений, в которых задействованы объекты обустройства.

---

<sup>125</sup> См.: Алексеев В. А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 316 ; Маковкин В. Указ. соч. С. 24.

<sup>126</sup> Подробнее см. второй параграф третьей главы диссертации.

## **Глава 2. Правовое регулирование пользования недрами при размещении, строительстве объектов обустройства участков недр и передаче прав на них**

### **§ 1. Правовое регулирование пользования недрами при размещении и строительстве объектов обустройства участков недр**

Включение в структуру диссертации второй и третьей глав обусловлено необходимостью исследования правового регулирования обустройства участков недр с позиции стадийности такой деятельности.

Рассмотрим требования, предъявляемые законодательством Российской Федерации к подготовительному этапу размещения и строительства объектов обустройства.

Для размещения объекта обустройства недропользователю необходимо совершить ряд действий, включающих выбор места его размещения и формирование земельного участка (планировку территории) с учетом документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Следует отметить, что согласно статье 25.1 Закона о недрах земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователю недр только после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

С недавних пор использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, для осуществления геологического изучения недр может осуществляться без предоставления земельных участков. Однако

такое правило для целей обустройства участков недр во многом неприменимо, поскольку не распространяется на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства<sup>127</sup>.

Как справедливо отмечает Е. А. Галиновская, использование полезных свойств земли возможно только путем присвоения определенной земельной территории. Поэтому, только осуществив присвоение земельного участка, лицо может распространить на него тот вид деятельности, который в большей степени соответствует его интересам<sup>128</sup>. Следовательно, именно предоставление земельного участка является предпосылкой его дальнейшего использования в соответствии с определенным целевым назначением<sup>129</sup>.

При выборе места размещения объекта обустройства недропользователь, так же как и любой другой землепользователь, ограничен существующими документами территориального планирования и градостроительного зонирования. В документах территориального планирования закрепляются места расположения существующих строительных, инфраструктурных, историко-культурных, природных и иных объектов, а также определяются перспективы освоения определенной территории<sup>130</sup>.

Несмотря на то что недра являются важным базисом хозяйственной деятельности<sup>131</sup> и пригодны для размещения социально значимых объектов<sup>132</sup>, документы территориального планирования не предусматривают отражения границ подземных объектов обустройства. Подобная информация однако учитывается государственным органом по управлению фондом недр (Роснедра) и используется им при выдаче разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых.

---

<sup>127</sup> См.: Пункт 4 ст. 39.33 Земельного кодекса.

<sup>128</sup> См.: Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 40–41.

<sup>129</sup> См.: Старова Е. В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов / отв. ред. О. М. Козырь. М. : ИПЦ «Маска», 2011. С. 26.

<sup>130</sup> См.: Анисимов А. П., Кодолова А. В. Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности в сфере градостроительной деятельности // Налоги. 2009. № 42. С. 12–18.

<sup>131</sup> См.: Башмаков Г. С. Указ. соч. С. 29 ; Заславская Л. А. О понятиях объекта... С. 119.

<sup>132</sup> См.: Болтанова Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 116–120.



Хотя действие градостроительных регламентов не распространяется на земли, предоставленные для добычи полезных ископаемых, так же как и на земельные участки, занятые линейными объектами (подпункты 3, 4 пункта 4 статьи 36 Градостроительного кодекса), земли лесного фонда (пункт 6 статьи 36 Градостроительного кодекса), они могут распространять свое действие на иные земли, в границах которых могут находиться другие объекты обустройства.

Специфика градостроительного регламента выражается в том, что он определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений (пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса).

Устанавливая градостроительный регламент в отношении какой-либо территориальной зоны, законодатель распространяет действие этого регламента также и на пространство, находящееся под поверхностью земельных участков, расположенных в территориальных границах такой территориальной зоны (статья 1 Градостроительного кодекса). При этом градостроительные регламенты не учитывают, что подземные объекты обустройства могут находиться под наземными объектами недвижимости. Кроме того, подземные объекты обустройства располагаются под поверхностью, причем земельные участки над ними могут быть не сформированными, а следовательно, определение видов разрешенного использования для конкретного пространства, занимаемого подземным объектом обустройства, требует специального регулирования.

Применение ограничений, установленных для наземных объектов, не всегда оправданно в отношении подземных объектов. Так, например, такие параметры разрешенного строительства, как предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений, максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть

застроена, ко всей площади земельного участка (пункт 1 статьи 38 Градостроительного кодекса), явно неприменимы к подземным объектам обустройства.

Таким образом, диссертант полагает, что градостроительные регламенты не должны распространяться на все земельные участки, предоставленные для нужд недропользования.

Формирование земельного участка происходит путем подготовки документации по планировке территории, оформляемой, в том числе, на основании предложений физических и юридических лиц (пункт 1 статьи 46 Градостроительного кодекса). В случае строительства подземных объектов обустройства на данном этапе могут возникнуть проблемы, поскольку подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов (пункт 10 статьи 45 Градостроительного кодекса).

В пределах земель лесного фонда, помимо проекта рекультивации, недропользователь должен разработать проект освоения лесов и провести в уполномоченных органах его экспертизу (см.: Приказ Рослесхоза от 27 декабря 2010 г. № 515 «Об утверждении порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых»<sup>133</sup>, Приказ Рослесхоза от 29 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»<sup>134</sup>). В указанных документах предусматривается проведение мероприятий по охране окружающей среды в процессе использования земельного участка и по окончании его использования.

---

<sup>133</sup> Российская газета. 2011. № 107. 20 мая.

<sup>134</sup> Российская газета. 2012. № 162. 18 июля.

После оформления прав на земельный участок можно приступать к строительству объекта обустройства. Соответствующая деятельность включает в себя: архитектурно-строительное проектирование с предварительным выполнением инженерных изысканий (с учетом проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр), строительство и ввод в эксплуатацию объектов обустройства.

Помимо приобретения прав на земельный участок, который позволяет использовать для требуемых целей, недропользователь должен убедиться, что на строительство объекта обустройства на данном участке ему может быть выдано разрешение, а также что такое строительство коррелирует с планами горных работ.

Как известно, пользователь недр имеет право ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода (подпункт 5 пункта 1 статьи 22 Закона о недрах). Но и сам владелец горного отвода не вправе осуществлять такую застройку без получения в федеральном органе управления государственным фондом недр или в его территориальном органе соответствующего разрешения (статья 25 Закона о недрах). Предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых является одним из основных требований по рациональному использованию и охране недр (пункт 10 статьи 23 Закона о недрах). Поэтому вне зависимости от того, для чего строятся объекты обустройства (для добычи полезных ископаемых или строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в целях которых участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода), недропользователю необходимо представить следующие документы:

– справку, характеризующую перспективы разработки месторождения, ожидаемые потери и (или) объем консервации запасов полезных ископаемых в связи с намечаемой застройкой;

– краткую пояснительную записку, включающую сведения об объекте намечаемого строительства;

– копии геологической карты и геологических разрезов по этому участку, характеризующих пространственное расположение залежей полезных ископаемых по площади и глубине;

– копию топографического плана участка предстоящей застройки и прилегающей к ней территории с указанием внешних контуров такого участка и географических координат угловых точек поворотов, а также внешних контуров расположенных на этом участке месторождений полезных ископаемых.

В случае если предполагается, что будет выдано заключение об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки, то недропользователю, помимо заявления, нужно будет представить только копию топографического плана земельного участка<sup>135</sup>.

Таким образом, во избежание недоразумений, недропользователю следует обратиться за предоставлением соответствующей услуги к государственному органу еще до приобретения прав на земельный участок (сразу после подготовки документации по планировке территории).

Отличительной особенностью строительства объектов обустройства также является то, что такому строительству предшествует подготовка предусмотренной в статьях 23.2, 36.1 Закона о недрах специальной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр (как синонимы используются термины «проектный технологический документ», «технологический проект» или «технический проект»). Причем такая специальная проектная документация не зависит от стадии архитектурно-строительного проектирования по смыслу

---

<sup>135</sup> См.: Пункт 25 Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений (утв. Приказом Минприроды России от 13.02.2013 № 53) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 43.

законодательства о градостроительной деятельности, на чем акцентирует внимание П. П. Гончаров в своей статье «Правовое регулирование подготовки, согласования и утверждения проектных технологических документов на разведку и разработку месторождений углеводородного сырья»<sup>136</sup>.

Сводный перечень проектных технологических документов содержится в пунктах 9–11 Положения о технических проектах на выполнение горных работ. Согласно пункту 12 указанного Положения в проектную документацию включается, в том числе, информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель.

Ранее уже обращалось внимание на то, что указанные технические проекты предусматривают строительство, использование, консервацию и ликвидацию не только подземных, но и наземных объектов обустройства, что еще раз подчеркивает важную роль таких объектов для процесса пользования недрами. Так, например, в различных проектных технологических документах могут содержаться:

- оценка капитальных вложений в инфраструктуру<sup>137</sup>;
- сроки и условия выполнения работ по консервации и (или) ликвидации наземных объектов<sup>138</sup>;
- сведения об обустройстве скважин и транспортировке углеводородов<sup>139</sup>;
- анализ и обоснование технологии и технических решений организации систем внутрипромыслового сбора, подготовки и учета продукции, а также

---

<sup>136</sup> Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 2. С. 54–65.

<sup>137</sup> См.: Пункт 14.6 Требований к структуре и оформлению проектной документации на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (утв. Приказом Минприроды России от 27 октября 2010 г. № 464) // Российская газета. 2010. № 271. 1 декабря.

<sup>138</sup> См.: Там же, пункты 23, 29.

<sup>139</sup> См.: Пункт 1.12.2 Требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья (утв. Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 254) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 41.

сроки и условия выполнения работ по консервации и (или) ликвидации промышленных объектов<sup>140</sup>;

– разделы, посвященные технологическим комплексам на поверхности шахт (рудников), вспомогательным цехам, ремонтно-складским комплексам, погрузочно-складским комплексам, системам электроснабжения, водоснабжения, водоотведения и канализации, связи и сигнализации, конструктивным характеристикам зданий и сооружений<sup>141</sup>;

– разделы, посвященные объектам поверхности ликвидируемого горного предприятия, в том числе технологическому комплексу; административно-бытовым строениям, погрузочно-складскому и ремонтному хозяйству; объектам электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения; инженерным сетям и коммуникациям; природоохранным объектам; вспомогательным объектам<sup>142</sup>.

На практике часто инженерные изыскания и разработка проектной документации на строительство недропользователями не производятся до утверждения проектного технологического документа. Данный факт объясняется тем, что решения, предусмотренные в представляемых на согласование проектных технологических документах и определяющие порядок капитального строительства (количество объектов обустройства, места их размещения, сроки их ввода в эксплуатацию, конструкцию и технологию строительства), могут быть не приняты Роснедрами и могут потребовать переработки. В этой связи результатами уже имеющихся инженерных изысканий и проектной документацией недропользователь, понесший организационные и финансовые издержки на их производство (подготовку), воспользоваться не сможет.

---

<sup>140</sup> См.: Там же, пункты 2.18.3 и 2.25.

<sup>141</sup> См.: Пункт 11 подраздела 3А, п. 12 подраздела 3А, подразделы 8, 10.2 Требований к проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых (утв. Приказом Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218) // Российская газета. 2010. № 183. 18 августа.

<sup>142</sup> См.: Пункт 4 Требований к техническим проектам на ликвидацию и консервацию горных выработок (утв. указанным выше Приказом Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218).

В свою очередь, предметом экспертизы результатов архитектурно-строительного проектирования является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов (пункт 5 статьи 49 Градостроительного кодекса). При этом соответствие проектной документации на строительство проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, не проверяется.

Проект строительства объектов обустройства предусматривает, в том числе, перечень мероприятий по предотвращению, снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства (реконструкции) и эксплуатации. Проект подлежит экспертизе (статьи 48, 49 Градостроительного кодекса).

С момента вступления 11 января 2015 г. в силу Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации», буровые скважины были исключены из перечня объектов капитального строительства, в отношении которых проводится экспертиза результатов инженерных изысканий, проектной документации и выдаются разрешения на строительство. Согласно пояснительной записке к указанному закону это было сделано потому, что «обеспечение рационального использования и охраны недр на этапе утверждения проектной документации пользователем недр в полной мере обеспечивается проведением геологической экспертизы технических проектов в федеральном органе управления государственным фондом недр, что делает проведение градостроительной экспертизы

в отношении градостроительной проектной документации излишним». Такие изменения в законодательстве еще раз подтверждают уникальность отношений по обустройству участков недр. Однако законодатель никак не мотивирует «выборочность принимаемых решений» в отношении лишь части объектов обустройства, при этом конкретизируя даже вид скважин. Кроме того, законодатель упускает из виду, что нормативно установленные цели подготовки и проведения экспертиз градостроительной проектной документации и технологических документов разнятся. Таким образом, с внесением указанных изменений в Градостроительный кодекс специфические вопросы промышленной, пожарной, экологической и иной безопасности строительства буровых скважин необоснованно перестали быть предметом государственного надзора, что несет в себе дополнительные экологические риски деятельности пользователей недр<sup>143</sup>.

Если создаваемый объект подпадает под критерии опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в приложении 2 к Закону о промышленной безопасности, в состав проектной документации на строительство должна быть включена декларация промышленной безопасности с ее последующей экспертизой (статьи 13, 14 указанного Закона).

Документом, подтверждающим соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающим застройщику право осуществлять строительство объектов капитального строительства, является разрешение на строительство (статья 51 Градостроительного кодекса). Согласно пункту 5 указанной статьи разрешения на строительство

---

<sup>143</sup> Подробнее см.: Гончаров П. П. Анализ и критика новелл градостроительного законодательства в сфере строительства буровых скважин на нефть и газ // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2015. № 3. С. 54–62.



объектов обустройства выдает специальный субъект — федеральный орган управления государственным фондом недр (за исключением строительства объектов, связанных с использованием участками недр местного значения)<sup>144</sup>, и только пользователю соответствующего участка недр.

Все указанные выше документы проверяются на соответствие требованиям охраны окружающей среды в процессе их утверждения и экспертизы, а их отсутствие не позволит недропользователю разместить и построить объекты обустройства. Без полного соответствия строительства объекта капитального строительства разрешению на строительство и проектной документации невозможно получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (статья 55 Градостроительного кодекса), а следовательно, недропользователь не сможет достигнуть цели своей деятельности.

Так, среди документов, необходимых для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, необходимо представить заключение органа государственного строительного надзора (в случае, если предусмотрено осуществление государственного строительного надзора) о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов (подпункт 9 пункта 3 статьи 55 Градостроительного кодекса, пункт 3.1 статьи 8 Закона о промышленной безопасности). При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии, а также наличие у нее договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте,

---

<sup>144</sup> См.: Приказ Минприроды России от 25 июня 2012 г. № 162.

заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности.

Следует также отметить специфику строительства ряда подземных объектов обустройства. Так, подземные выработки, посредством которых производится добыча твердых полезных ископаемых, создаются в процессе такой добычи, т. е. процесс эксплуатации таких сооружений и соответствующих участков недр во многом совпадает с процессом их строительства. Конструктивные элементы таких объектов обустройства постоянно изменяются и разрушаются. При этом градостроительное законодательство Российской Федерации особенностей такого «затяжного строительства» (необходимость соотнесения срока действия разрешения на строительство и срока действия лицензии и т. п.) не учитывает. Таким образом, соответствующие объекты, по сути, долгое время могут эксплуатироваться без ввода их в эксплуатацию, а соответственно и без проверки соответствия выполненных строительных работ обязательным нормам и правилам, а также проектной документации.

На основе анализа рассмотренных общественных отношений можно заключить, что размещение и строительство объектов обустройства могут осуществлять только недропользователи, а также привлеченные ими третьи лица. При этом они сталкиваются со множеством проблем в рассматриваемой области, вызванных игнорированием отечественным законодательством специфики объектов обустройства.

## **§ 2. Правовое регулирование пользования недрами при передаче прав на объекты обустройства участков недр**

Недра в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью (статья 1.2 Закона о недрах), используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 Конституции Российской Федерации).

В связи с этим недра, как объект отношений собственности, имеют публичное значение. Использование недр осуществляется путем предоставления государством соответствующего права юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Как уже указывалось выше, объекты обустройства играют ключевую роль в процессе пользования недрами, в связи с чем:

1) для получения разрешения на строительство таких объектов обустройства требуется наличие у заявителя права пользования недрами;

2) большинство объектов обустройства необходимы недропользователю для соблюдения условий пользования недрами, что подтверждается уже тем, что они упоминаются в проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, а также правовых нормах, регулирующих порядок перехода права пользования недрами;

3) земельные участки под размещение объектов обустройства, как правило, предоставляются лишь для ведения работ, связанных с использованием недрами (т. е. только недропользователям);

4) выбытие объекта обустройства из состава технологического комплекса может не только парализовать процесс недропользования, но и создать по этой причине риск причинения вреда окружающей среде. Анализ положения статьи 21.1 Закона о недрах позволяет сделать вывод, что возможны ситуации, когда приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно не только в интересах рационального

использования, но и охраны недр. Подобный случай был рассмотрен Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа, который указал, что недропользователь «...не имел возможности приостановить деятельность по добыче каменного угля, так как приостановление работ могло привести к самовозгоранию угля и возникновению эндогенных пожаров...»<sup>145</sup>. Вывод из рабочего состояния систем крепи, сдерживания избыточного давления пластов может повлечь неконтролируемое фонтанирование углеводородов и т. п. Кроме того, серьезные экологические последствия может повлечь приостановка работы систем водо- и газоотведения из шахт. Например, последствия затопления убыточных шахт на Донбассе (Украина) привели к отравлению питьевой воды в близлежащих населенных пунктах<sup>146</sup>.

Фактор непрерывности процесса недропользования имеет существенное значение для соблюдения условий пользования недрами. Приостановление эксплуатации одного объекта обустройства может повлечь за собой приостановление эксплуатации других. Так, центральный пункт сбора нефти, газа и иные сооружения «не могут существовать самостоятельно, все они находятся в единой технологической цепочке, которую невозможно прервать, поскольку отсутствие в ней какого-либо технологического звена приведет к неблагоприятным последствиям»<sup>147</sup>. Из-за приостановления транспортировки углеводородного сырья, скорее всего, будет приостановлен и сам процесс добычи углеводородов. В свете рассматриваемого вопроса показательна позиция Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа, который посчитал, что «на торги в форме публичного предложения не может быть выставлено имущество, необходимое для эксплуатации опасного производственного объекта (шахты), работы по консервации

---

<sup>145</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 апреля 2013 г. по делу № А27-15342/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>146</sup> См.: Подобедова Л. Минприроды обяжет угольщиков закрывать чужие шахты за свой счет // Онлайн-газета «Известия», 22.08.2014 г. URL: <http://izvestia.ru/news/575612> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>147</sup> Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование. С. 170–171.

которого требуют специальных разрешений и не завершены...»<sup>148</sup>.

Особенности правоотношений собственности решающим образом зависят от характера их объекта — средств производства и предметов потребления. Материальные и нематериальные блага в качестве товаров, т. е. в обороте, по большей части обособляются от производительной деятельности<sup>149</sup>. Объекты обустройства прежде всего являются средствами производства.

В случае досрочного прекращения права пользования недрами бывший недропользователь остается собственником объектов обустройства, прекращая их эксплуатацию в качестве средств производства.

Возможна и другая ситуация. Поскольку каких-либо ограничений на оборот объектов обустройства ни Гражданским кодексом, ни другими федеральными законами не предусмотрено, недропользователь вправе передать их в залог в счет займов. В последующем в случае нарушения заемщиком своих обязательств право собственности на соответствующие объекты переходит к залогодавцу, который в свою очередь не несет обязательств по продолжению их эксплуатации или предоставлению права владения ими недропользователю, несмотря на то что сам пользоваться подземными объектами обустройства новый собственник не может. При этом в процессе определения дальнейшей правовой судьбы перешедших к нему объектов обустройства собственником могут руководить следующие мотивы:

- наличие реального шанса использовать создавшееся выгодное положение для получения права пользования недрами в случае, если текущий недропользователь будет лишен такого права;

- намерение продать или сдать объекты обустройства в аренду по завышенной цене и т. п.

Конфликты между собственниками имущества и владельцами лицензии на право пользования недрами, влекущие фактическое приостановление

---

<sup>148</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 августа 2013 г. по делу № А56-66564/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>149</sup> См.: Алексеев, С. С. Общая теория права. С. 398.

эксплуатации участка недр, нередко, на что обращают внимание некоторые авторы<sup>150</sup> и о чем свидетельствует судебно-арбитражная практика<sup>151</sup>.

Тем не менее, действующим законодательством предусмотрено только два случая, устанавливающих зависимость между правом пользования участком недр и правом собственности на имущество, на нем расположенное. Во-первых, согласно статье 17.1 Закона о недрах в случае приобретения субъектом предпринимательской деятельности имущества ликвидируемого недропользователя-банкрота при определенных условиях к первому вместе с правами на имущество переходит и право пользования этим участком недр (переоформляется лицензия). Во-вторых, в соответствии с той же статьей для надлежащего осуществления перехода права пользования участком недр и переоформления лицензии на пользование участком недр недропользователь должен передать своему дочернему/основному обществу «имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах участка недр».

В случае, когда недропользователь столкнется с вынужденным выбытием необходимого имущества из его собственности, возникнет необходимость строительства нового объекта обустройства (если не получится приобрести право владения на выбывший). При этом в очередной раз будет нарушена целостность недр и произойдет излишнее воздействие на окружающую среду. Для самого недропользователя, в свою очередь, это повлечет удорожание строительства, что, как и в любой другой области, скажется на уменьшении налоговой базы по налогу на прибыль, а значит, и на поступлениях в бюджет (т. е. будет ущемлен интерес государства).

Вместе с этим необходимость дополнительных работ может вызвать увеличение сроков пользования недрами, которые закладываются с учетом

---

<sup>150</sup> См., например: Даниленко М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах. С. 83.

<sup>151</sup> См., например: Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2011 г. по делу № А60-46446/2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

этапа обустройства (создания объектов обустройства). Статья 12 Закона о недрах устанавливает, что лицензия на право пользования недрами и ее неотъемлемые составные части должны содержать, в том числе, сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу).

Требования к срокам работ также предусмотрены и в проектных технологических документах. Так, в проектную документацию на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, а также на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых должна включаться информация в отношении: объема работ, сроков начала и завершения работ; порядка ввода эксплуатационных объектов в разработку; технико-экономических показателей разработки месторождения полезных ископаемых, в том числе уровней годовой добычи полезных ископаемых, степени извлечения основных и попутных полезных ископаемых из недр; срока выхода на проектную мощность (см.: Положение о технических проектах на выполнение горных работ); продолжительность строительства (см.: Приказ Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218).

Принимая во внимание целесообразность последовательного ввода участков недр в эксплуатацию, представляется, что требование о соблюдении срока действия лицензии направлено на обеспечение рационального использования недр. Вывод диссертанта может быть подкреплён мнением Г. С. Башмакова: «...определение сроков недропользования очень важно для рационального использования недр, для эксплуатации расположенных под ними земельных участков, для своевременной рекультивации земель, нарушенных в результате горных работ»<sup>152</sup>. При этом отсутствие эксплуатации подземных объектов обустройства влечет нарушение принципа рационального использования недр. Таким образом, рассматриваемые отношения затрагивают общественный интерес, поскольку имеют значение

---

<sup>152</sup> Башмаков Г. С. Указ. соч. С. 40.

для достижения социально значимого позитивного результата в рамках общественных отношений по использованию недр, являющихся собственностью государства.

Помимо передачи в залог, недропользователь также имеет право отчуждать любой объект обустройства без всякого объяснения целесообразности (например, выводя активы, предвидя досрочное прекращение права пользования недрами). Объекты обустройства могут выводиться недропользователем из состава своего имущества в пользу аффилированных лиц, например, во избежание взысканий на такое имущество в случае неисполнения своих обязанностей, для ухода от необходимости ликвидировать объекты обустройства. Недропользователь при этом не сможет ликвидировать имущество, не получив на то согласие собственника<sup>153</sup>.

При этом формально многие нормы законодательства о недрах возлагают выполнение специальных требований по обеспечению безопасности объектов обустройства только на пользователей недр, не распространяя свое действие на собственников объектов обустройства. Так, в части 2 статьи 22 Закона о недрах установлено, что пользователь недр обязан обеспечить сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях. Непредставление доказательств того, что заявитель обладает или будет обладать необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ, является основанием для отказа в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона<sup>154</sup>.

При переходе права собственности на здание или сооружение к новому собственнику переходит и право на земельный участок, на котором оно

---

<sup>153</sup> Подробнее см. первый параграф третьей главы диссертации.

<sup>154</sup> См.: Статья 14 Закона о недрах.



расположено (статья 35 Земельного кодекса). Иная ситуация с законодательством о недрах — участок недр, как и содержащиеся в нем полезные ископаемые, является государственной собственностью, и к новому собственнику объектов обустройства ни право пользования недрами, ни право собственности на полезные ископаемые автоматически не переходит. То есть в отличие от использования земельного участка использование недр в качестве места размещения своего имущества не дает собственнику подземных объектов обустройства права пользования соответствующим участком недр, являющимся пространственным базисом. При этом последний фактически владеет недрами, так же как собственник объекта недвижимости владеет земельным участком, на котором он расположен.

Г. С. Башмаков указывал, что «если организация, предприятие, учреждение или гражданин владеют, но не пользуются недрами, то участок недр должен быть у них отобран»<sup>155</sup>. Так, при прекращении права пользования земельным участком, предоставленным собственнику находящегося на этом участке недвижимого имущества, собственник земельного участка вправе требовать по суду признания права на приобретение оставшейся на нем недвижимости<sup>156</sup>.

При этом можно сделать вывод, аналогичный отраженному в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации<sup>157</sup>, о парадоксальности ситуации, когда лицо, даже не обладающее обязательственным правом на участок недр, приобретет «более сильное» право в отношении расположенных в нем сооружений, нежели не только обладатель вещного права на недра (государство), но и обладатель

---

<sup>155</sup> Башмаков Г.С. Указ. соч. С. 36.

<sup>156</sup> См.: Статья 272 Гражданского кодекса.

<sup>157</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2009. № 11.

обязательственного права (недропользователь)<sup>158</sup> (см. пункты 6.2–6.5 указанной Концепции).

Следует обратить внимание, что некоторые авторы считают подземные объекты обустройства неотделимыми улучшениями участков недр, не могущими быть в частной собственности<sup>159</sup>. В этой связи ценно мнение Н. Б. Мухитдинова, который указывал, что «постройки, сооружения и оборудование, непосредственно связанные с разработкой недр... не могут отчуждаться, ибо их продажа означала бы переуступку права пользования недрами»<sup>160</sup>. Тем не менее диссертант не склоняется к радикальному мнению о необходимости установления суперфиция в отношении участков недр, при котором подземные объекты обустройства признавались бы собственностью государства — собственника недр.

Оборотоспособность подземных объектов обустройства в законодательстве Российской Федерации не ограничена, несмотря на то, что их эксплуатация может осуществляться только владельцем лицензии на пользование недрами.

Такое упущение отечественного законодательства опосредованно служит одной из причин наличия стабильно высокого числа простаивающих объектов обустройства. Число простаивающих скважин, например, составляет около четверти общего фонда<sup>161</sup>.

Поскольку объекты обустройства необходимы для осуществления недропользования, невозможность воспользоваться ими является препятствием как для недропользователя в частности, так и в целом для реализации государством такой важной функции, как управление фондом недр, что влечет за собой нарушение принципа рационального использования недр.

---

<sup>158</sup> О том, что право пользования недрами в отличие, например, от права пользования земельным участком не является вещным правом, см.: Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров. М. : Статут, 2008.

<sup>159</sup> См., например: Певзнер М. Е. Горное право : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Московского государственного горного университета, 2001. С. 85–86.

<sup>160</sup> Мухитдинов Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 1: Правовые проблемы пользования недрами. Алматы, 2010. С. 171.

<sup>161</sup> См.: Даниленко М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах. С. 84.

Кроме того, уклонение собственников подземных объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых, от возмездной передачи прав на такие объекты недропользователю фактически лишает государство возможности распоряжаться своим имуществом — полезными ископаемыми, находящимися в недрах (в «главном участке недр» согласно классификации, приведенной Г. С. Башмаковым<sup>162</sup>). По этой причине государство даже может лишиться возможности предоставить соответствующий участок недр в дальнейшем пользование для его разработки.

Итак, во всех рассмотренных выше примерах имеет место ситуация, когда лицензией на право пользования недрами обладает одно лицо, а объектами обустройства, обеспечивающими процесс недропользования и безопасность соответствующей деятельности, — другое. При этом из-за отсутствия права пользования недрами у владельца объектов обустройства ставится под угрозу дальнейшее пользование соответствующего участка недр.

Можно сделать вывод, что отношения по передаче прав на объекты обустройства в той или иной мере могут сказаться на безопасности и рациональности использования недр.

Рассматриваемая проблема не раз затрагивалась в работах М. А. Даниленко<sup>163</sup>, М. В. Дудикова<sup>164</sup>, Б. Д. Клюкина<sup>165</sup>, В. Д. Мельгунова<sup>166</sup>, Д. Н. Шмелевой<sup>167</sup> и др.

Ввиду вышесказанного представляется необходимым расширить применение публично-правовых начал регулирования рассматриваемых отношений путем установления ограничения оборотоспособности объектов обустройства. Ключевой исходной позицией при этом может служить

---

<sup>162</sup> Башмаков Г. С. Указ. соч. С. 33.

<sup>163</sup> См.: Даниленко М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах.

<sup>164</sup> См.: Дудиков М. В. О проблемах согласования права государственной собственности на недра с правомочием на отвалы и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также горные выработки (карьеры, полости) // Юрист. 2013. № 4. С. 9–15.

<sup>165</sup> См.: Клюкин Б. Д. Указ. соч.

<sup>166</sup> Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. С. 198–199.

<sup>167</sup> См.: Шмелева Д. Н. Указ. соч. С. 104–108.

закрепление в законодательстве Российской Федерации эффективных правовых механизмов по обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, т. е. механизмов, направленных на обеспечение соблюдения, реализации, охраны и защиты экологических прав<sup>168</sup>.

Прежде чем подробнее рассмотреть возможность установления такого ограничения, необходимо выявить, насколько эффективной и полезной будет данная мера с точки зрения публичных и, в первую очередь, государственных интересов.

Как показано выше, государству безразлично, каким образом будут использоваться недра. Представляется, что с этой точки зрения, непрерывный и соответствующий установленным требованиям процесс недропользования является залогом сохранения недр как ценнейшего природного ресурса и благоприятной экологической обстановки. Ведь государство, как институт публичной власти и волеизъявления, должно заботиться об интересах общества, обеспечивать право людей на благоприятную окружающую среду, способствовать сохранению исчерпаемых природных ресурсов и т. д. Следовательно, правовое регулирование обустройства участков недр должно осуществляться преимущественно административно-правовыми методами, присущими публичному праву.

Римский юрист классического периода Ульпиан утверждал: «Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению... государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц: существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»<sup>169</sup>.

Ю. А. Тихомиров справедливо отметил, что «публичное право имеет своим девизом обеспечение гармонии и согласия в обществе, баланса

---

<sup>168</sup> См.: Бринчук М. М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О. С. Колбасова о концепции экологического права С. 18.

<sup>169</sup> Дигесты Юстиниана. М. : Наука, 1984. С. 23.

интересов личности, коллективов, общностей и общества в целом, стабильность государства и его институтов, устойчивость основ экономического и социального развития»<sup>170</sup>.

В качестве одного из ключевых признаков публичного права выступает наличие публичного интереса, выражающего общесоциальные ценности и стремления. Под публичными интересами одни исследователи понимают жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве<sup>171</sup>. Другие определяют публичный интерес как «объективно существующее и охраняемое государством стремление достичь социально значимого позитивного результата в рамках существующих общественных отношений»<sup>172</sup>.

Г. А. Волков, Е. В. Новикова считают, что в сфере недропользования участие государства должно оставаться ключевым в силу специфики этой области. С одной стороны, государство заинтересовано в развитии минерально-сырьевой базы с использованием современных технологий. С другой стороны, государство обязано максимально учесть публичные интересы в рациональном использовании богатств недр и сохранить при этом благоприятную окружающую среду, общественную безопасность, обеспечить стабильное поступление налогов в бюджет. Решение столь комплексной задачи под силу лишь государству, только оно, продолжая оставаться собственником недр, «способно сбалансировать интересы всех участников отношений недропользования в условиях рыночной экономики, которая сегодня ориентируется на гражданско-правовые механизмы защиты прав сторон»<sup>173</sup>. Е. В. Новикова дополняет, что «применение гражданского законодательства к регулированию правоотношений по недропользованию должно осуществляться с определенной осторожностью и только после

---

<sup>170</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М. : БЕК, 1995. С. 32.

<sup>171</sup> См.: Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

<sup>172</sup> Маслаков А. В. Публичные интересы и их классификация // Право и государство. 2009. № 2. С. 33–37.

<sup>173</sup> Волков Г. А., Новикова Е. В. Каким быть новому Закону о недрах? С. 65.

серьезного анализа последствий такого применения для публичных интересов общества, так как Гражданский кодекс, по сути, к этому не адаптирован»<sup>174</sup>.

Б. Д. Клюкин указывает, что «в условиях перехода к рыночным отношениям во многом была утрачена функция государственного регулирования, контроля и надзора в области использования недр, что ведет к ущемлению интересов общества и нарушениям Конституции Российской Федерации»<sup>175</sup>.

О.С. Свиридова также считает, что «решающая роль в отношении недропользования должна всегда оставаться за государством, поскольку именно от него как от собственника недр зависит возможность применения отдельных механизмов, которые в той или иной степени будут обеспечивать рациональное использование и охрану недр в интересах как нынешних, так и будущих поколений граждан России»<sup>176</sup>.

Н. Б. Мухитдинов обращал внимание, что «отношения власти и подчинения могут сопутствовать и правоотношениям, возникающим между пользователями недр»<sup>177</sup>, что, как представляется диссертанту, справедливо и для отношений, возникающих между прежним и действующим пользователями одного и того же участка недр.

Как видим, при передаче права пользования недрами государство остается заинтересованным в максимально рациональном и безопасном использовании недр. Итак, рассмотрим возможность установления в законодательстве Российской Федерации ограничения оборотоспособности объектов обустройства, как было предложено ранее.

Гражданским кодексом имущество, движимое и недвижимое, отнесено к объектам гражданских прав, которые могут свободно отчуждаться или

---

<sup>174</sup> Новикова Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах // Государство и право. 2007. № 4. С. 18–24.

<sup>175</sup> Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 54–63.

<sup>176</sup> Свиридова О. С. Право государственной собственности на недра в Российской Федерации: Понятие, содержание и особенности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2012. С. 24.

<sup>177</sup> Мухитдинов Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 1 : Правовые проблемы пользования недрами. Алматы, 2010. С. 58.

переходить от одного лица к другому. Ограничения оборотоспособности имущества допускаются только в установленном законом порядке (статьи 128 и 129 Гражданского кодекса). В частности, Закон о недрах в статье 1.2 запрещает гражданские сделки с такими объектами недвижимости, как участки недр, т. е. их оборотоспособность ограничена в законодательном порядке.

Согласно статье 129 Гражданского кодекса оборотоспособность объектов может ограничиваться либо указанием на то, что такие объекты могут принадлежать лишь определенным участникам оборота, либо указанием на необходимость получения специального разрешения при совершении сделок с такими объектами.

Установив в законодательстве положение о том, что объекты обустройства (или во избежание неопределенности лишь подземные объекты обустройства, так как подъездные дороги, например, могут строиться не только для обеспечения проезда до объектов обустройства) могут находиться лишь в собственности недропользователя, как это предлагает Д. Н. Шмелева<sup>178</sup>, законодатель тем самым столкнется с неопределенностью правовой судьбы уже проданных объектов обустройства, а также находящихся в пределах границ участка, право пользования недрами которого на настоящий момент никому не предоставлено, и т. п. При этом ограничивать оборотоспособность объектов обустройства, уже не принадлежащих недропользователю, не имеет практического смысла.

В связи с этим автору представляется необходимым установить законодательным путем следующее положение: недропользователь без согласия органа, выдавшего лицензию, не вправе отчуждать, передавать в залог и иным образом распоряжаться находящимися в его собственности объектами обустройства, если это влечет или может повлечь переход прав на такие объекты третьим лицам.

---

<sup>178</sup> См.: Шмелева Д. Н. Указ. соч. С. 108.

Согласие органа, выдавшего лицензию, на совершение сделок с такими объектами должно выдаваться при представлении недропользователем обоснования того, что совершение соответствующей сделки не приведет к существенному снижению эффективности пользования участком недр, к срыву установленных сроков пользования недрами, а также не повлечет нарушения технологических процессов недропользования. «Эффективное ведение горных работ подразумевает отношение эффекта, результата к затратам, обусловившим и обеспечившим его получение»<sup>179</sup>. При этом предлагается предусмотреть отказ в выдаче согласия на совершение сделок с подземными объектами обустройства, находящимися в залежах твердых полезных ископаемых, до полной разработки таких залежей, поскольку разработать такие залежи полезного ископаемого возможно только посредством уже существующих объектов.

Соответствующее ограничение залога объектов обустройства предусмотрено, например, Модельным кодексом СНГ о недрах (статья 298). Подобное ограничение оборотоспособности используется также в отношении имущества ОАО «РЖД»<sup>180</sup>.

Переуступка (отчуждение/продажа) права собственности на горнорудное предприятие в ФРГ также привязывается к получению согласия компетентного органа. В нем может быть отказано только в случае, если отчуждение/продажа противоречат общественному интересу (предложение 2 абзаца 1 параграфа 23 Горного закона ФРГ от 13 августа 1980 г. (Bundesberggesetz (BBergG) (BGBL. I. S. 1310)<sup>181</sup>)<sup>182</sup>.

Большое внимание рассматриваемому вопросу уделяется в горном законодательстве Республики Казахстан. Согласно статье 37 Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV ЗРК «О недрах

---

<sup>179</sup> Дудиков М. В. Предмет правового регулирования недропользования в процессе реализации публичного интереса // Юридический мир. 2013. № 9. С. 37.

<sup>180</sup> См.: Статья 8 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

<sup>181</sup> См.: Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (рассматриваемые в настоящей работе параграфы Горного закона ФРГ актуальны в редакции, опубликованной в указанной книге). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbergg/gesamt.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>182</sup> См.: Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование. С. 189.



и недропользовании»<sup>183</sup> лицо, имеющее намерение произвести отчуждение принадлежащих ему объектов, связанных с правом недропользования, направляет в компетентный орган заявление о выдаче разрешения на передачу таких объектов. В принятии соответствующего решения также участвуют Межведомственная комиссия по вопросам осуществления приоритетного права государства и экспертная комиссия по вопросам недропользования. Разрешение на отчуждение объектов, связанных с правом недропользования, выдается компетентным органом только при условии, что такая передача не повлечет за собой несоблюдение требований законодательства Республики Казахстан, в том числе требований по обеспечению национальной безопасности страны, концентрации прав в рамках контракта и (или) концентрации прав на проведение операций в области недропользования, а также международных соглашений, заключенных Республикой Казахстан.

Передача в залог объектов, связанных с правом недропользования, по законодательству Республики Казахстан осуществляется также с разрешения уполномоченного органа<sup>184</sup>. К участию в публичных торгах, производимых в случаях обращения взыскания на такие объекты или их реализации при осуществлении процедур банкротства, допускаются лица, получившие разрешение уполномоченного органа<sup>185</sup>.

Общий подход к ограничению оборотоспособности объектов, связанных с использованием недрами, не нов для отечественного законодательства. Аналогичное положение содержалось в пункте 218 Устава Горного Российской империи издания 1893 г.<sup>186</sup> (далее – Устав Горный Российской империи): «Горные заводы, со всеми их принадлежностями, не иначе могут

---

<sup>183</sup> Казахстанская правда. 2010. № 159–160 (26220–26221). 25 июня; 2010. № 161–162 (26222–26223). 26 июня.

<sup>184</sup> См.: Пункт 4 ст. 36 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании».

<sup>185</sup> См.: Статья 41 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании».

<sup>186</sup> Устав Горный Российской империи (Свод законов Российской империи. Том седьмой. Устав горный. Издание 1893 года). М. : Институт компьютерных исследований, 2004. 288 с.

быть продаваемы и закладываемы, как с ведома и дозволения Горного Департамента».

Отдельно следует рассмотреть порядок передачи прав на объекты обустройства новому недропользователю в случае досрочного прекращения права пользования недрами.

Как обеспечить рациональность и безопасность дальнейшего недропользования, когда право пользования недрами было прекращено досрочно? Возникает ситуация, когда объекты обустройства остаются у пользователя недр, право пользования недрами которого было досрочно прекращено, а пришедший ему на смену новый недропользователь вынужден заново обустраивать участок недр.

Задача законодателя при урегулировании этих отношений — попытаться найти компромиссное законодательное решение, которое позволило бы на взаимовыгодных и справедливых условиях обеспечить рациональное использование, охрану недр и защиту прав действующих недропользователей и собственников имущества.

По сути, сейчас в законодательстве регулирование подобных отношений ограничивается лишь упоминанием о договорной передаче объектов обустройства на возмездных основаниях. Об этом говорится в статье 21.1 Закона о недрах: «Между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и временным оператором может быть заключен договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях». Очевидно, что передача такого имущества — не обязанность, а право его владельца.

Согласно пункту 19.7 Положения «О порядке лицензирования пользования недрами» «предприятия, деятельность которых не будет продлена лицензией, обязаны передать новым владельцам лицензий геолого-техническую документацию по находившимся в их ведении участкам недр, подготовительные и эксплуатационные горные выработки, недвижимое горное оборудование. Порядок и условия этой передачи, размеры

компенсационных выплат за ранее произведенные затраты определяются договором между прежним и новым пользователями недр»<sup>187</sup>. Однако указанное требование распространяется только на национальные компании, получившие право пользования недрами до введения в действие этого Положения.

В зарубежном законодательстве часто устанавливается обязанность по передаче имущества, обеспечивающего процесс недропользования, а прекращение права пользования земельным участком (его недрами) для строительства и эксплуатации построек является основанием прекращения у застройщика права собственности на постройки<sup>188</sup>. В соответствии с законами множества развитых стран указанное имущество является неотделимой принадлежностью участка недр и во многом разделяет его «юридическую судьбу»<sup>189</sup>.

Так, например, законодательством Монголии о недрах здания и сооружения, «занимающие пространство, находящееся под почвой в глубь Земли», прямо включены в состав недр, составляющих единый государственный фонд<sup>190</sup>.

Согласно статье L132-13 Нового горного кодекса Французской Республики 2011 г. (принят Приказом Президента Французской Республики № 2011-91 от 20 января 2011 г. (Code minier (nouveau) (Créé par Ordonnance № 2011-91 du 20 janvier 2011))<sup>191</sup> по истечении срока концессии недвижимое имущество может передаваться государству бесплатно или быть уступлено государству в случае, когда месторождение остается годным для эксплуатации.

---

<sup>187</sup> Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.

<sup>188</sup> См.: Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. С. 87, 90, 131 ; Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров. М. : Статут, 2008.

<sup>189</sup> См.: Даниленко М. А., Курский А.Н. Скважина как элемент горного имущества // Нефть России. 2000. № 12. С. 27.

<sup>190</sup> Певзнер М. Е. Горное право... С. 293.

<sup>191</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023501962&dateTexte=20150917> (дата обращения: 01.09.2016).

В статье 30 упрядненного Закона Норвегии от 22 марта 1985 г. № 11 «О нефтяной деятельности» предусматривалось право государства бесплатно взять под свой контроль все «стационарные установки» с оборудованием, а также все материалы, имеющие к ним отношение, по истечении срока лицензии на добычу, или в случае полного или частичного отказа от нее или прекращения использования установок<sup>192</sup>. Указанное правило было перенесено в статью 5-6 Закона Норвегии от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности»<sup>193</sup> с уточнением о том, что собственнику таких сооружений должны выплачиваться компенсации.

В части 1 параграфа 13 Горного закона ФРГ предусматривается, что владелец лицензии на право разработки полезных ископаемых вправе ходатайствовать о приобретении права собственности на горное предприятие (рудник), находящееся в поле, где он разрабатывает полезные ископаемые.

Согласно статьям 72, 72-1 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» при досрочном прекращении компетентным органом действия контракта сооружения и оборудование, обеспечивающие непрерывность технологического процесса и промышленную безопасность, подлежат безвозмездной передаче бывшим недропользователем во временное владение и пользование национальной компании на срок до передачи имущества новому недропользователю. В случае отсутствия бывшего недропользователя либо его уклонения от передачи имущества национальной компании компетентный орган выступает в качестве его поверенного в отношении такого имущества. Компетентный орган обязан выставить предусмотренный контрактом участок недр на конкурс или провести прямые переговоры.

Как уже указывалось выше, вопросы передачи объектов обустройства затрагивались и в Уставе Горном Российской империи. В пункте 322 Устава предусматривалась возможность установления обязанности

---

<sup>192</sup> См.: Елюбаев Ж. С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика : монография. Алматы : Печатный дом «Колесо», 2010. С. 380–381.

<sup>193</sup> LOV-1996-11-29-72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) // Avd I 1996 Nr. 22.

недропользователя сдать казне не только участок, но и находящиеся на нем сооружения и предметы оборудования промысла: «Горнопромышленник, желающий прекратить разработку ископаемого, обязан заявить о том Горному Управлению за год вперед и возвратить выданную ему копию акта об отводе. В таком случае ему предоставляется право в течение одного года по прекращении разработки полезного ископаемого воспользоваться рудничным имуществом; имущество же, оставшееся на отводе по истечении указанного срока, поступает в полное распоряжение казны». «При вывозе рудничного имущества горнопромышленнику предоставляется право перенести или продать в свою пользу, на снос все возведенные им строения и сооружения, а также убрать из рудника машины, инструменты и прочее движимое имущество и снять рельсы с рудничных железных путей; но он обязан оставить в руднике лестницы и крыши, закрыть устья шахт...» (пункт 323 Устава). Подобные нормы содержатся и в других пунктах Устава (270, 565). Пунктом 321 Устава указанные правила распространены также на случаи неисполнения горнопромышленником без уважительных причин законных требований уполномоченных лиц, несвоевременного начала пользования недрами. Эти нормы позднее перекочевали и в Горное положение Союза ССР (пункты 57, 79)<sup>194</sup>.

Минприроды России предпринимались попытки ограничить сроки передачи объектов обустройства в случае досрочного прекращения права пользования недрами. Например, в упомянутом выше проекте Федерального закона № 187513-4 «О недрах»:

«Статья 44. Право пользователя недр на получение горного имущества, находящегося на участке недр.

1. При получении права пользования участком недр пользователь недр имеет право на возмездное получение горного имущества, находящегося на участке недр...

---

<sup>194</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 68, ст. 688.

3. Собственник горного имущества в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, обязан заключить договор о передаче на возмездной основе горного имущества в пользование с пользователем недр, обратившимся с предложением заключить указанный договор, в месячный срок с даты получения такого предложения.

В случае уклонения собственника горного имущества от заключения указанного договора пользователь недр вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».

Аналогичная формулировка приводится и в проекте Кодекса о недрах:

«В случае досрочного прекращения права пользования участком недр и передачи участка недр новому недропользователю прежний владелец лицензии обязан передать новому недропользователю горное имущество на возмездной основе.

Порядок передачи горного имущества определяется договором между прежним владельцем лицензии и новым владельцем лицензии в соответствии с гражданским законодательством»<sup>195</sup>.

Более радикальные меры были подробно расписаны еще в одном не принятом проекте Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»<sup>196</sup>, но только в отношении скважин:

«Статья 25.2. Обеспечение безопасного состояния скважин, необходимых для осуществления геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья...

Скважины, созданные для осуществления геологического изучения (в том числе регионального), разведки и добычи углеводородного сырья и расположенные в границах участка недр, предоставленного в пользование, подлежат передаче пользователю недр.

---

<sup>195</sup> Статья 63 указанного ранее проекта Кодекса Российской Федерации «О недрах» (подготовленного Центром «СРП-Недра» при Минприроды России).

<sup>196</sup> Подготовлен Минприроды России. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=25212> (дата обращения: 01.09.2016).

Скважины, находящиеся в государственной собственности, подлежат безвозмездной передаче пользователю недр в течение 6 месяцев с даты утверждения проекта геологического изучения недр, поисков, разведки месторождений полезных ископаемых, технического проекта разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

Скважины, находящиеся в частной собственности, подлежат безвозмездной передаче в собственность пользователя недр в течение 1 года с даты утверждения проекта геологического изучения недр, поисков, разведки месторождений полезных ископаемых, технического проекта разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами...

Скважины, созданные для осуществления геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья и расположенные в границах участка недр, право пользования которым прекращено, подлежат передаче в собственность Российской Федерации в течение 1 года с даты завершения ликвидации и консервации предприятия по добыче углеводородного сырья или подземного сооружения, не связанного с добычей углеводородного сырья...».

Предлагаемое положение о безвозмездной передаче скважин представляется диссертанту несправедливым по отношению к их собственникам. Что касается последнего приведенного положения, то передача скважин в собственность Российской Федерации после их ликвидации или консервации может привести к дополнительной нагрузке на государственный бюджет<sup>197</sup>.

Г. А. Волков, Е. В. Новикова в статье 72 проекта Федерального закона «О недрах»<sup>198</sup> предусматривают обязанность недропользователя после прекращения права пользования участком недр передать находящееся на

---

<sup>197</sup> Подробнее см. второй параграф третьей главы диссертации.

<sup>198</sup> См.: Волков Г. А., Новикова Е. В. Каким быть новому Закону о недрах? С. 85.

участке горное имущество новому недропользователю (на условиях договора) либо демонтировать и удалить это имущество с участка. Авторы также закрепляют возможность изъятия горного имущества в случае отказа собственника от его передачи, не предлагая, однако, порядка такого изъятия.

Модельным кодексом СНГ о недрах предлагается установить собственность недропользователя на объекты обустройства<sup>199</sup>. Одновременно в статье 297 предусматривается возможность возмездного отчуждения объектов обустройства у недропользователя при потере им права пользования недрами.

Для более тщательного уяснения особенностей такого правового механизма, как изъятие, и выбора приемлемого решения обратимся к некоторым общим вопросам.

Как замечает Г. Ф. Шершеневич: «Лишение лица принадлежащих ему прав должно иметь в основании веские соображения. Таким оправдывающим насилие мотивом может служить только общее благо, общепользность предпринятой меры»<sup>200</sup>.

О. И. Крассов замечает, что применяемое отечественным законодательством словосочетание «государственные и муниципальные нужды» «не отражает в полной мере комплекса всех тех целей, для которых может быть изъят земельный участок», и более точным был бы термин «общественное использование»<sup>201</sup>.

По мнению Н. А. Сыродоева, было бы целесообразно вернуться к понятию «общественные нужды», так как понятие «государственные и муниципальные нужды» не всегда отвечает действительным потребностям общества. Земельным кодексом установлены такие цели использования участков, как строительство дорог, разработка месторождений полезных ископаемых и т. п. Однако довольно часто подобные виды деятельности осуществляются не государственными, а коммерческими организациями.

---

<sup>199</sup> См.: Статья 256 Модельного кодекса СНГ о недрах.

<sup>200</sup> Шершеневич Г. Ф. Учебник гражданского права. М. : Фирма «СПАРК», 1995. С. 273.

<sup>201</sup> См.: Крассов О. И. Право частной собственности на землю. М. : Юристъ, 2000. С. 349.



Таким образом, вряд ли данные случаи правомерно подпадают под «государственные нужды»<sup>202</sup>.

Анализ положений пункта 3 статьи 57, статей 56.4, 56.9–56.11 Земельного кодекса позволяет сделать вывод о том, что исполнение обязанности по уплате выкупной цены в связи с изъятием земельного участка и находящейся на нем недвижимости действительно может быть возложено на частное лицо, т. е. изъятие для «государственных и муниципальных нужд» может осуществляться и в пользу третьих лиц (например, недропользователей). Более того, из анализа изменений, внесенных в Земельный кодекс с 1 апреля 2015 г., можно сделать вывод о том, что лицо, в чью пользу осуществляется изъятие, может стать стороной соглашения об изъятии.

Статья 25.2 Закона о недрах устанавливает, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с использованием недр, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В некоторых зарубежных странах основания для изъятия земельных участков расписаны более обтекаемо. Например, в законодательстве ФРГ к целям изъятия земельных участков, в том числе, относятся пресечение экологических правонарушений, недопущение нерационального использования земли, выбытия земли из хозяйственного оборота<sup>203</sup>.

В Хорватии изъятие земельных участков при разработке и эксплуатации недр возможно, если это отвечает интересам Хорватии и позволяет более эффективно использовать землю по сравнению с прежним состоянием<sup>204</sup>.

Необходимо отметить, что до 1 апреля 2015 г. в законодательстве Российской Федерации была предусмотрена возможность принудительного отчуждения недвижимого имущества в случае изъятия горного отвода по

---

<sup>202</sup> См.: Сыродоев Н. А. Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10. С. 69.

<sup>203</sup> См.: Герасин С. И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. 2005. № 2. С. 60–62.

<sup>204</sup> См.: Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / под ред. В.В. Залесского. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2006. С. 187.

аналогии с изъятием земельного участка. Так, статья 239 Гражданского кодекса «Отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится» устанавливала:

«1. В случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду ненадлежащего использования земли невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов...

2. Правила настоящей статьи соответственно применяются при прекращении права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием горных отводов, водных объектов и других обособленных природных объектов, на которых находится имущество».

Сама же процедура изъятия горного отвода в законодательстве не предусмотрена, а указанная норма на практике не работала. В связи с этим при актуализации положений об изъятии имущества законодатель, вместо того чтобы заменить соответствующие положение на положение о прекращении права собственности на недвижимое имущество в связи прекращением права пользования недрами, вообще его исключил.

Возможность приобретения собственником земельного участка в порядке статьи 272 Гражданского кодекса права на объект обустройства, оставленный его собственником на земельном участке, право пользования которым было прекращено, не является полноценным решением проблемы. Собственник земельного участка может быть не заинтересован в таком имуществе (не станет обращаться в суд за приобретением права собственности, а следовательно, оно может быть снесено). Кроме того, следует помнить, что в рассматриваемых случаях целью изъятия является отчуждение объектов обустройства в пользу действующего недропользователя, а не отчуждение земельных участков, а также учитывать тот факт, что объекты обустройства могут не выходить на поверхность.

Ввиду многочисленных правовых особенностей, присущих рассматриваемым отношениям, видится целесообразным последовать мировому опыту и предусмотреть в законодательстве отдельную процедуру изъятия объектов обустройства.

При этом предлагается намеренно не устанавливать в качестве основания такого изъятия лишение собственника объектов обустройства права пользования недрами, поскольку собственниками объектов обустройства могут быть и лица, не имеющие такого права. Д. Н. Шмелева, не учитывая этого факта, в своей диссертации предлагает перечень случаев принудительного изъятия имущества у собственника, установленный Гражданским кодексом, дополнить пунктом: «...возмездное отчуждение технологических комплексов обустройства месторождений и иного горного имущества в случае прекращения права пользования недрами в собственность государства с последующей передачей указанного имущества в собственность нового пользователя»<sup>205</sup>. По ее мнению, такое имущество должно приобретаться в государственную собственность.

Итак, с учетом экономических интересов всех участников правоотношений в статье 25.2 Закона о недрах предлагается предусмотреть возможность выкупа для государственных или муниципальных нужд подземных объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых.

Такое правило диссертантом предлагается установить только в отношении объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых, как минимально необходимую меру, поскольку аналогичное имущество невозможно построить в другом месте (твердые полезные ископаемые не перемещаются). Государственные нужды при этом определяются правом собственности государства на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые, которые не доступны иначе,

---

<sup>205</sup> Шмелева Д.Н. Указ. соч. С. 132–133.

как посредством уже созданного объекта обустройства (в отличие от жидких полезных ископаемых).

Пункт 2 статьи 235 Гражданского кодекса, устанавливающий закрытый перечень оснований принудительного изъятия у собственника имущества, при этом необходимо дополнить подпунктом, отсылающим к статье 25.2 Закона о недрах.

Такая возможность может быть предусмотрена наряду с отчуждением недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка по аналогии с схожими положениями законодательства Российской Федерации о выкупе бесхозяйственно содержимых культурных ценностей<sup>206</sup>, об изъятии объекта незавершенного строительства, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, в связи с прекращением действия договора аренды такого земельного участка<sup>207</sup>, об изъятии земельного участка, используемого не в соответствии с его целевым назначением<sup>208</sup>.

Стоит отметить, что применять процедуру изъятия следует не в точности по аналогии с изъятием земельного участка или другими оговоренными случаями, а со своими особенностями. Так, например, собственнику объектов обустройства не нужно возмещать убытки, причиненные их изъятием и уплачиваемые сверх стоимости самого имущества<sup>209</sup>, поскольку, не обладая правом пользования недрами, воспользоваться этими объектами он не может.

Для сокращения срока передачи прав на объект обустройства новому недропользователю, а следовательно, и срока приостановления процесса недропользования, в случае досрочного прекращения права пользования

---

<sup>206</sup> См.: Статья 240 Гражданского кодекса. Так, например, С. М. Корнеев считал, что принудительный выкуп бесхозяйственно содержимого имущества следует применять не только для случаев, когда собственник бесхозяйственно относится к имуществу и допускает его разрушение, но и для тех случаев, когда имущество используется не по назначению, в противоречие с общественными интересами и т. п. (Корнеев С. М. Избранное / сост. и науч. ред. П. В. Крашенинников. М. : Статут, 2012. С. 116).

<sup>207</sup> См.: Статья 239.1 Гражданского кодекса.

<sup>208</sup> См.: Статьи 284, 285 Гражданского кодекса.

<sup>209</sup> См.: Пункт 2 ст. 281 Гражданского кодекса.

недрами механизм изъятия объекта обустройства, находящегося в залежи твердых полезных ископаемых, может выглядеть следующим образом:

1. Одновременно с вынесением решения о прекращении права пользования недрами тем же государственным органом принимается решение об изъятии объекта обустройства для государственных или муниципальных нужд.

Такое решение должно регистрироваться в ЕГРП в качестве обременения права собственности на объект обустройства (если права на него зарегистрированы).

2. После этого проводится независимая комплексная оценка стоимости объекта обустройства. Возможные варианты оценки стоимости такого имущества, а соответственно и полученные результаты могут существенно различаться.

Поскольку остаточная стоимость основных фондов, находящихся на балансе недропользователя, ежемесячно уменьшается, оценка подземных объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых, по остаточной стоимости приведет к минимизации их продажной цены.

Некоторые авторы считают, что стоимость вторичного фонда объектов обустройства должна определяться и фиксироваться государственными органами<sup>210</sup>, что также не представляется справедливым.

В целях защиты прав недропользователя на получение объекта обустройства, а также прав собственника на получение справедливой компенсации оценку стоимости объекта обустройства следует регламентировать специально.

Так, например, согласно требованиям Международных стандартов финансовой отчетности активы должны отражаться по стоимости, не превышающей сумму, которую компания может получить от их продажи

---

<sup>210</sup> См., например: Батутов А. Недра на замке. Несовершенство российского законодательства мешает разработке углеводородных месторождений // Нефть России. 2009. № 1. С. 70–73.

либо от использования в будущем. Стандарт (IAS) 36 «Обесценение активов»<sup>211</sup> описывает порядок выявления случаев обесценения активов и подход к отражению обесценения активов в учете и отчетности. Оценка ценности использования актива включает оценку будущих поступлений и оттоков денежных средств в связи с продолжающимся использованием актива и его окончательным выбытием. Для этого организации на практике обращаются к услугам независимого оценщика, выводы которого признает аудитор организации.

Стоимость выкупа подземного объекта обустройства, находящегося в залежах твердых полезных ископаемых, также должна оцениваться исходя из его технического состояния, соотношения затрат на поддержание его в безопасном состоянии, последующую ликвидацию, и доходов от его дальнейшей эксплуатации исходя из подсчитанных запасов твердых полезных ископаемых.

Результаты оценки должны доводиться до собственника объекта обустройства, которому должно быть предоставлено право оспорить их в суде в течение определенного срока.

3. Обязательства по приобретению прав на объект обустройства по цене, содержащейся в отчете об оценке, включаются в условия конкурса/аукциона на право пользования соответствующим участком недр.

4. В течение месяца с момента получения лицензии недропользователь в рамках выполнения условий пользования недрами направляет собственнику объекта обустройства проект соглашения об изъятии такого объекта.

5. В случае если по истечении девяноста дней со дня получения проекта соглашения собственник объекта обустройства не представит недропользователю подписанное соглашение, последний обращается в суд.

---

<sup>211</sup> Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 36 «Обесценение активов» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Причем результаты оценки стоимости объекта обустройства, проведенной ранее, будут являться доказательством в суде.

Таким образом, в течение короткого времени после завершения конкурса или аукциона в отношении участка недр, право пользования которым было досрочно прекращено, вопрос передачи недропользователю объекта обустройства, находящегося в залежи твердых полезных ископаемых, будет полностью разрешен.

На необходимость разработки порядка передачи объектов обустройства обращалось внимание в научных трудах. «Неразрешенным остается... порядок передачи горного имущества прежнего недропользователя монополисту, который требуется предусмотреть»<sup>212</sup>. «Отсутствие закрепленной законодательством Российской Федерации необходимости изъятия горного имущества, обеспечивающего технологический процесс сохранности месторождения полезных ископаемых, значительно ослабляет позицию государственного органа управления государственным фондом недр и органов власти субъектов Российской Федерации, а следовательно, при этом затрагивается публичный интерес»<sup>213</sup>.

В качестве альтернативы изъятию в законодательстве Российской Федерации может быть закреплен механизм понуждения собственников объектов обустройства, находящихся в залежах твердых полезных ископаемых, к заключению договоров аренды таких объектов с недропользователями. Арендную плату при этом следует рассчитывать исходя из результатов оценки стоимости объекта обустройства и предполагаемого срока его полезного использования. Собственнику целесообразно предоставить право выбора: сдать объект обустройства в аренду или продать его.

Как видно из вышеизложенного, вопросы оборотоспособности объектов обустройства, являясь частью отношений по обустройству участков недр,

---

<sup>212</sup> Орлов В. П., Дудиков М. В., Мелехин Е. С. Проблемы законодательства о недрах, выявляемые судебной практикой // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 5. С. 57.

<sup>213</sup> Горное право : учебник / под ред. К. Н. Трубецкого, А. М. Волкова. М. : Изд-во «Щит-М», 2007. С. 54.

играют важную роль в обеспечении эффективного и безопасного недропользования, а следовательно, требуют от государства более пристального внимания к возникающим в этой области проблемам.



### **§ 3. Правовое обеспечение целевого использования земельных участков, занятых объектами обустройства участков недр**

Еще в процессе проектирования и получения разрешений на строительство объектов обустройства пользователь недр, помимо лицензии на право пользования недрами, должен представить в уполномоченные органы правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором планируется строительство<sup>214</sup>.

Как отмечалось ранее, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователю недр только после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

Так, например, согласно пункту 15 Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (утв. Приказом Минприроды России от 28.10.2015 № 44), для заключения договора аренды для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых прилагается необходимо наличие у заявителя лицензии на пользование недрами<sup>215</sup>.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок, превышающий не более чем на два года срок действия лицензии на пользование недрами, в случае предоставления земельного участка для проведения работ, связанных с использованием недрами<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> См.: Пункт 7 ст. 51 Градостроительного кодекса.

<sup>215</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 6.

<sup>216</sup> См.: Пункт 8 ст. 39.8 Земельного кодекса.

Согласно статье 42 Земельного кодекса собственники земельных участков и лица, не являющиеся их собственниками, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

При этом в случае прекращения права пользования недрами или продажи объектов обустройства лицу, не владеющему лицензией на право пользования недрами, указанные земельные участки, в границах которых находятся объекты обустройства, перестают использоваться по своему целевому назначению.

Статьей 46 Земельного кодекса предусматривается право арендодателя прекратить по своей инициативе аренду земельного участка, используемого не в соответствии с его целевым назначением. Кроме того, согласно пункту 1 статьи 451 Гражданского кодекса, существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Очевидно, что лишение лицензии арендатора земельного участка, предоставленного для целей пользования недрами, является существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора.

Указанный вывод подкрепляется позицией арбитражных судов. Так, например, Федеральный арбитражный суд Уральского округа при проведении обзора практики рассмотрения земельных споров<sup>217</sup> указал: «...земельный участок передан обществу для целей недропользования — разработки и добычи полезных ископаемых. Земельный участок, необходимый для эксплуатации объектов недвижимости общества, в качестве самостоятельного объекта не сформирован. Как следует из статьи 10 Закона о недрах... участки недр предоставляются на определенный срок...

---

<sup>217</sup> Обзор практики рассмотрения земельных споров (одобрен Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 24 декабря 2010 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Земельные участки для недропользования предоставляются на основании лицензии. Прекращение права на пользование недрами влечет за собой и прекращение права пользования земельным участком, предоставленным для недропользования».

Рассматривая соответствующие споры, арбитражные суды прямо указывают, что досрочное прекращение права пользования недрами (действия лицензии) является основанием для расторжения договора аренды земельных участков, предоставленных для ведения работ, связанных с использованием недрами<sup>218</sup>.

Б. А. Лисковец также подчеркивал, что «с утратой права на горный отвод утрачивается и право на пользование земельным участком, предназначенным для обслуживания горного промысла»<sup>219</sup>.

Однако арендодатели земельных участков могут и не узнать о досрочном прекращении права пользования недрами. В связи с этим предлагается установить обязанность органа, выдавшего лицензию, направлять арендодателям таких земельных участков уведомления в случае прекращения права пользования соответствующим участком недр. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Росреестр) в свою очередь должен направлять арендодателям таких земельных участков уведомления о смене собственников объектов обустройства, расположенных в их границах. Таким образом, арендодатели земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, смогут выявить подобные случаи их нецелевого использования.

Подобным образом орган, выдавший лицензию и принявший решение о прекращении права пользования недрами, должен направлять

---

<sup>218</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13 апреля 2010 г. по делу № А47-2285/2009, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25 августа 2014 г. по делу № А09-7675/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>219</sup> Лисковец, Б. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. Всесоюзный институт юридических наук. М. : Госюриздат, 1960. С. 66–67.

соответствующее уведомление уполномоченному на выдачу разрешений на строительство федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Прекращение права пользования недрами является основанием для принятия решения о прекращении действия разрешения на строительство, если разрешение на строительство выдано на строительство объекта капитального строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимым для ведения работ, связанных с использованием недрами (части 21.1, 21.4 статьи 51 Градостроительного кодекса).

Обязанность собственников объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, взять в аренду либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки предусматривается статьей 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>220</sup>. Собственники зданий, сооружений обладают исключительным правом на приобретение земельных участков в собственность или в аренду (часть 1 статьи 39.20 Земельного кодекса, повторяющая положения упраздненной части 1 статьи 36 Земельного кодекса). Таким образом, можно предположить, что прекращение права пользования недрами не лишает собственника объектов обустройства права пользования земельными участками, занятыми такими объектами, а является лишь основанием для изменения цели использования земельного участка.

По общему правилу при переходе права собственности на объекты недвижимости должны передаваться и права на земельные участки, на которых они находятся (статья 273 Гражданского кодекса, статья 35 Земельного кодекса). Исключительность права означает, что «никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию (по аналогии — аренду. — *Вставлено мной, Р. Б.*) земельного

---

<sup>220</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251.

участка, занятого соответствующим зданием, строением, сооружением...»<sup>221</sup>. Исходя из такого толкования, логично предположить, что после регистрации перехода права собственности на объект обустройства продавец (недропользователь) лишается права на аренду земельного участка, занятого этим объектом, а покупатель, напротив, приобретает обязанность взять этот участок в аренду.

Однако указанные положения не всегда могут быть применимы.

Во-первых, по мнению Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации, положения части 1 статьи 36 (а следовательно, и части 1 статьи 39.20) Земельного кодекса не распространяются на земельные участки, под которыми находятся подземные объекты недвижимости (указанное ранее Письмо Минэкономразвития России от 26.04.2013 № ОГ-Д23-2531 «О рассмотрении обращения»).

Во-вторых, собственник объекта обустройства может столкнуться с юридической невозможностью изменения цели использования земельного участка. Поскольку право пользования недрами может быть получено только в установленном законом порядке, приобрести право пользования соответствующим земельным участком на тех же условиях (с тем же видом разрешенного использования), что и недропользователь, как это предусматривается в статье 271 Гражданского кодекса, новый собственник объекта обустройства не сможет. Это возможно только с изменением цели использования земельного участка. Однако в отношении ряда категорий земель объекты обустройства могут располагаться на земельных участках, предоставленных только для целей недропользования, арендаторами которых могут быть только недропользователи.

Особый интерес вызывает обеспечение в подобных ситуациях целевого использования лесных участков в составе земель лесного фонда. В случае

---

<sup>221</sup> Пункт 5 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2005. № 5.

строительства объектов обустройства на лесных участках в составе земель лесного фонда, собственность на которые принадлежит Российской Федерации<sup>222</sup>, последние предоставляются недропользователю в аренду<sup>223</sup>. Статьей 25 Лесного кодекса, предусматривающей специальный вид использования лесов — выполнение работ по геологическому изучению недр, разработку месторождений полезных ископаемых<sup>224</sup>. Других видов использования лесов, позволяющих содержать объекты обустройства на лесных участках в составе земель лесного фонда, в том числе без их эксплуатации, законодательством Российской Федерации не предусмотрено. Это не позволяет собственникам таких объектов воспользоваться упрощенным порядком приобретения прав на земельные участки, предусмотренным Приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 12 января 2015 г. № 1<sup>225</sup>.

Налицо коллизия норм законодательства Российской Федерации, при которой собственник недвижимого имущества, по сути, не всегда может исполнить свою обязанность по приобретению права на земельный участок, на котором такое имущество находится. Тем не менее на практике данную коллизию возможно преодолеть сдачей недропользователем земельного участка в субаренду собственнику недвижимости.

После прекращения срока действия договора аренды арендатор обязан выполнить работы по рекультивации земельного участка для возможности дальнейшего его использования по назначению. Однако в случае продажи объекта обустройства недропользователь в дальнейшем столкнется с невозможностью сноса такого объекта, находящегося в чужой собственности.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что собственник объектов обустройства, не являющийся недропользователем и не

---

<sup>222</sup> См.: Статья 8 Лесного кодекса.

<sup>223</sup> См.: Статья 43 Лесного кодекса.

<sup>224</sup> См.: Статья 25 Лесного кодекса.

<sup>225</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

договорившийся с действующим недропользователем о сдаче в аренду таких объектов или сдаче в субаренду земельных участков под ними, может быть понужден к сносу таких объектов через суд (пункт 2 статьи 272 Гражданского кодекса).

В противном случае, как уже отмечалось, будет иметь место нецелевое использование соответствующих земельных участков.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости скорейшего правового урегулирования указанных отношений. Диссертанту представляется, что во избежание нецелевого использования земельных участков и двоякого толкования указанных норм следует конкретизировать положения земельного законодательства Российской Федерации в отношении прав собственников объектов обустройства, занимающих земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные для ведения работ, связанных с использованием недрами.

В статье 25.1 Закона о недрах, по мнению диссертанта, следует предусмотреть, что прекращение аренды земельного участка в описанном выше случае допускается только при получении арендодателем от органа, выдавшего лицензию, положительного заключения о возможности сноса расположенных на земельном участке объектов обустройства. При этом не следует признавать использование земельного участка нецелевым при соблюдении одного из следующих условий: а) если при смене пользователя участка недр прежний недропользователь передал новому соответствующий земельный участок в субаренду; б) если при смене собственника объектов обустройства новый собственник передал их в аренду действующему недропользователю; в) если органом, выдавшим лицензию, сделано заключение о нецелесообразности сноса расположенных на земельном участке объектов обустройства (на основании подпункта 2 пункта 3 статьи 46 Земельного кодекса). Таким образом будет

обеспечиваться сохранность объектов обустройства, использование которых может быть целесообразным для дальнейшего пользования недрами.



### **Глава 3. Правовое обеспечение консервации и ликвидации объектов обустройства участков недр**

#### **§ 1. Правовое обеспечение выполнения недропользователями завершающих мероприятий при прекращении права пользования недрами**

Кроме вероятностных событий недропользование предполагает нанесение неминуемого вреда окружающей среде, т. е. возникновение негативных изменений окружающей среды, вызванных антропогенной деятельностью, загрязнением природной среды, истощением природных ресурсов, повреждением или разрушением экосистем.

Согласно пункту 2 статьи 77 Закона об охране окружающей среды вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в полном объеме.

В связи с этим в соответствии со статьями 22, 26 Закона о недрах, статьей 13 Земельного кодекса на недропользователя возлагаются обязанности консервировать или ликвидировать предприятие по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых; привести участки земли и другие природные объекты, нарушенные при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, в том числе провести рекультивацию нарушенных земель. Данные требования установлены также в статье 3 Закона об охране окружающей среды.

Согласно Приказу Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г.<sup>226</sup> к затратам на рекультивацию земель, в том числе, включены расходы на:

- осуществление проектно-изыскательских работ, в том числе

---

<sup>226</sup> Российские вести. 1996. № 147. 8 августа.

почвенных и других полевых обследований, лабораторных анализов, картографирования;

- планировку (выравнивание) поверхности, выполаживание, террасирование откосов отвалов (терриконов) и бортов карьеров, засыпку и планировку шахтных провалов, если эти работы технологически невыполнимы в процессе разработки месторождений полезных ископаемых и не предусмотрены проектом горных работ;

- нанесение на рекультивируемые земли потенциально плодородных пород и плодородного слоя почвы;

- засыпку нагорных и водоотводных канав;

- ликвидацию промышленных площадок, транспортных коммуникаций, электрических сетей и других объектов, надобность в которых миновала;

- очистку рекультивируемой территории от производственных отходов, в том числе строительного мусора, с последующим их захоронением или складированием в установленном месте;

- приобретение и посадку саженцев;

- деятельность рабочих комиссий по приемке-передаче рекультивированных земель (транспортные затраты, оплата работы экспертов, проведение полевых обследований, лабораторных анализов и др.).

Как видно, указанным выше перечнем ликвидационные работы включены в состав рекультивационных.

Все эти мероприятия, в том числе консервацию, условно можно объединить в одну общую группу «завершающих мероприятий» (*термин предлагается мной, Р. Б.*), поскольку они выполняются после завершения эксплуатации объектов обустройства, всего участка недр или в связи досрочным прекращением права пользования недрами<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> Ликвидация и консервация отдельных объектов обустройства, осуществляемых в процессе эксплуатации участков недр, в рамках настоящей работы диссертантом подробно не рассматриваются, поскольку они эффективно обеспечиваются санкцией в виде досрочного прекращения права пользования недрами.

Поскольку открытые карьеры, не имеющие несущих конструкций, не относятся к объектам обустройства, ликвидация таких карьеров проводится в ходе рекультивации земельных участков<sup>228</sup>.

Расходы на завершающие мероприятия могут составить, как показывает практика, до 10–15% от величины капитальных затрат, понесенных при недропользовании<sup>229</sup>. Таким образом, с определенного момента недропользователь должен начать аккумулировать прибыль от пользования участком недр в счет будущих расходов. Однако к указанному моменту последний, по существу, достигает цели своей деятельности, в связи с чем перестает быть заинтересованным в сохранении права пользования недрами.

Обязанности, установленные законодательством, подкрепляются мерами ответственности за их неисполнение. За неисполнение требований по выполнению завершающих мероприятий в российском законодательстве предусмотрена ответственность вплоть до досрочного прекращения права пользования недрами. При этом согласно статьям 21, 26 Закона о недрах, завершающие мероприятия подлежат выполнению по истечении срока действия лицензии или при прекращении права пользования недрами, и только в случае досрочного отказа от прав — до установленного срока прекращения права пользования недрами.

Очевидно, что досрочное прекращение права пользования недрами в случае нарушения указанных требований не является сдерживающим фактором для недропользователя. Таким образом, действительная ответственность за их неисполнение ограничивается лишь незначительными штрафами, предусмотренными в статьях 7.3, 8.7–8.10, 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> В качестве примера см.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 февраля 2015 г. по делу № А41-20678/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>229</sup> См.: Бучнев О. А., Журавлев Е. А., Злочевер А. Х., Шамис Л. В. Экономические вопросы ликвидации основных производственных фондов и проведения ликвидационных работ на различных стадиях разработки нефтегазовых месторождений / Обз. инф. М. : ООО «ИРЦ Газпром», 2007.

<sup>230</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

Следует обратить внимание, что только за 2012–2013 гг. право пользования недрами в результате нарушений было досрочно прекращено по 56 лицензиям<sup>231</sup>. Поскольку основаниями для досрочного прекращения права пользования недрами послужили нарушения со стороны недропользователей, невысока вероятность того, что завершающие мероприятия недропользователями были выполнены без нарушений.

В статье 21 Закона о недрах закреплено право органов, предоставивших лицензию, в судебном порядке взыскивать сумму ущерба в случае невыполнения владельцем лицензии своих обязательств. Вместе с тем к моменту прекращения права пользования недрами у недропользователя может не оказаться достаточных денежных средств для проведения завершающих мероприятий<sup>232</sup>. Данный факт в случае предоставления участка недр для добычи полезных ископаемых усугубляется еще и тем, что разработка месторождения на завершающей стадии, как правило, нерентабельна. На это также обращал внимание профессор А. И. Перчик<sup>233</sup>.

Таким образом, взыскание в судебном порядке возмещения соответствующих расходов не всегда приводит к результатам, поскольку должник может оказаться банкротом. В итоге основная нагрузка по финансированию указанных работ может лечь на государственный (местный) бюджет. Для подтверждения вероятности такого развития событий достаточно обратить внимание на многочисленные судебные споры по вопросу проведения государственными органами и учреждениями конкурсов на право заключения государственного контракта на выполнение работ по ликвидации объектов обустройства, созданных недропользователями, и рекультивации земельных участков, нарушенных их деятельностью<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> См.: Доклад Минприроды России о результатах и основных направлениях деятельности в 2015–2017 годах. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=134597> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>232</sup> На это также обращает внимание Ю. Г. Жариков в своей работе. См.: Предоставление и резервирование земель для нужд недропользования // Законодательство и экономика. 1998. № 2. С. 49.

<sup>233</sup> См.: Перчик А. И. Горное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Макс Пресс, 2008. С. 314.

<sup>234</sup> См., например: постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2011 г. по делу № А40-59620/11-139-501, от 25 апреля 2012 г. по делу № А40-59767/11-2-389, Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 февраля 2012 г. по делу № А40-59765/11-21-502 ;

Особенно показательным представляется судебный спор по делу № А33-7290/2005<sup>235</sup>. Истец, чье право пользования недрами было прекращено, законсервировал принадлежащие ему объекты обустройства — штольни, противопожарный трубопровод, сети тепловодоснабжения, штреки, обходную выработку, наклонную сбойку, раздаточную камеру взрывчатых материалов (штольню № 7). В обоснование отсутствия необходимости ликвидации указанных объектов истец указал, что они представляют ценность для нового недропользователя — муниципального унитарного предприятия.

Данное имущество не было продано в ходе конкурсного производства в рамках дела о банкротстве истца, а кредиторы и учредители (участники) должника от этих объектов обустройства отказались. Это обстоятельство согласно статье 148 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>236</sup> является основанием для передачи указанного имущества органу местного самоуправления по месту нахождения имущества должника. При этом орган местного самоуправления должен принять имущество на баланс и нести все расходы по его содержанию.

Полагая необоснованным отказ от принятия сооружений в муниципальную собственность, истец обратился в арбитражный суд с заявлением о понуждении Администрации сельского поселения к принятию их в собственность.

Муниципальное образование возражало против исковых требований, указывая, что, в случае если суд обяжет его принять в собственность опасные производственные объекты, подвергшиеся сухой консервации, на муниципалитет тем самым будет возложено самостоятельное осуществление обязанностей собственника спорного имущества, в том числе по проведению

---

Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 25 июня 2002 г. по делу № Ф03-А51/02-1/1170. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>235</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>236</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

мероприятий по его содержанию, ликвидации (в случае необходимости). При этом муниципальное образование ссылалось на отсутствие средств (в том числе для финансирования нового недропользователя — муниципального унитарного предприятия), специалистов, способных осуществлять контроль за состоянием объектов, а также на наличие по этой причине реальной возможности наступления катастрофических последствий в случае возникновения аварий в горных выработках.

Тем не менее исковые требования судом были удовлетворены. Суд апелляционной инстанции решение суда первой инстанции оставил в силе. Судом кассационной инстанции дело было направлено на новое рассмотрение<sup>237</sup>, но так и не было рассмотрено, поскольку конкурсное производство было завершено еще до отмены указанных судебных актов. Организация, выступавшая истцом, была ликвидирована, а муниципальное образование стало обладателем ненужного ему имущества.

Такая нагрузка на бюджет государства добавляется к уже запланированным расходам на экологическую реабилитацию территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба в результате прошлой хозяйственной деятельности добывающей и горно-обогатительной промышленности. Так, проектом Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014–2025 годы<sup>238</sup> предусматривается реализация мероприятий, направленных на консервацию и рекультивацию хвостохранилищ, предотвращение угрозы затопления шахтными водами населенных пунктов, ликвидацию бесхозных скважин. Причем согласно расчетам Минприроды России ликвидация в рамках данных мероприятий всего трех десятков «горячих» экологических точек повлечет бюджетные затраты на сумму около 20 млрд руб., однако позволит улучшить

---

<sup>237</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 ноября 2010 г. № А33-7290/2005. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>238</sup> См.: Паспорт и Перечень мероприятий проекта Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014–2025 годы. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1541> (дата обращения: 01.09.2016).

экологические условия проживания для 2,6 млн россиян, что свидетельствует о важности решения указанных задач и предупреждения накопления экологического ущерба в будущем. Часть таких мероприятий была утверждена в качестве первоочередных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. № 2462-р<sup>239</sup>.

В целях понижения нагрузки на государственный бюджет и во исполнение поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. В. Дворковича Минприроды России разработало специальные условия проведения ряда аукционов на пользование недрами в Кемеровской области. Согласно им угледобывающие компании, получающие новые лицензии, за свой счет обязуются закрывать близлежащие убыточные шахты — в частности, устранять экологические последствия работы прежних собственников. Как следует из письма Минприроды России, полученного редакцией онлайн-газеты «Известия»<sup>240</sup>, в 2014 г. речь шла о семи кемеровских месторождениях и участках недр, содержащих уголь, и 12 шахтах в этом регионе. Прежние владельцы этих шахт признаны банкротами и не могут сами финансировать работы по их закрытию. Министр С. Е. Донской пояснил, что, если опыт проведения таких аукционов будет успешным, практику обременений коммерчески привлекательных участков объектами для ликвидации продолжат, сняв тем самым часть бремени с государственного бюджета и обеспечив экологическую безопасность в регионах угледобычи.

Как уже указывалось, зачастую на бюджет также ложатся расходы по осуществлению наблюдения за ликвидированными подземным объектами обустройства. Такие объекты, по существу, остаются источниками повышенной опасности. Наблюдение за ними следует причислять к завершающим мероприятиям. Более подробно указанный вопрос будет рассмотрен в следующем параграфе настоящей работы.

---

<sup>239</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 50, ст. 7229.

<sup>240</sup> См.: Подобедова Л. Минприроды обяжет угольщиков закрывать чужие шахты за свой счет // Онлайн-газета «Известия», 22.08.2014 г. URL: <http://izvestia.ru/news/575612>.

Таким образом, на практике нередки случаи, когда установленные обязанности осуществлять завершающие мероприятия недропользователями не выполняются. Особенно часто такие нарушения допускаются небольшими компаниями, но нередки нарушения и со стороны дочерних обществ крупных компаний<sup>241</sup>. Кроме того, как уже указывалось выше, недропользователь может намеренно уйти от исполнения соответствующих обязанностей, например, продав объекты обустройства<sup>242</sup>. При этом ликвидация объектов обустройства недропользователем возможна только с согласия собственника имущества либо после заключения договорных отношений, что подтверждается позицией судебных органов<sup>243</sup>. На этот пробел в законодательстве также обращал внимание Р. В. Агеев в своей диссертации<sup>244</sup>.

Совершенствование правового регулирования должно быть направлено на разрешение проблем, возникающих на практике. В связи с этим точным представляется следующее высказывание Р. О. Халфиной: «Задача исследования — определить те средства, которые способствуют реализации правоотношения в единстве правовой формы и материального содержания, обеспечивают соответствие реального поведения правам и обязанностям»<sup>245</sup>.

Как известно, предпринимательская деятельность связана с риском. Государство, как собственник недр, предоставляющий их в пользование, вынуждено считаться с предпринимательскими рисками, в том числе с риском неисполнения субъектами предпринимательской деятельности

---

<sup>241</sup> См., например: постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 декабря 2012 г. по делу № А75-3082/2012, от 15 декабря 2011 г. по делу № А75-1930/2011, от 9 декабря 2011 г. по делу № А75-1931/2011, от 29 ноября 2011 г. по делу № А75-1929/2011, Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 29 ноября 2012 г. по делу № А65-13931/2012, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 августа 2013 г. по делу № А56-66564/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>242</sup> См.: Дудиков М. В. О переходе права пользования участками недр // Экологическое право. 2003. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>243</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 июля 2013 г. по делу № А81-1644/2013 (URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 01.09.2016), в котором суд ссылается на позицию территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Ямало-Ненецком автономном округе.

<sup>244</sup> См.: Агеев Р. В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2010. С. 125–126.

<sup>245</sup> Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. С. 306.



(недропользователями) своих обязанностей. Неисполнение недропользователями обязанностей по осуществлению завершающих мероприятий зачастую приводит к тому, что вред окружающей среде не устраняется совсем. Проблема возмещения вреда окружающей среде стала еще актуальнее после упразднения в начале 2000-х годов целевых экологических фондов в бюджетной системе России, на что указывают многие авторы<sup>246</sup>.

Сохранение благоприятной окружающей среды как основы жизни и деятельности в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений должно являться одной из правовых основ государственной политики. Главными являются не нормы, регулирующие имущественные отношения людей, их отношения к вещам и по их поводу, а нормы по охране и разумному использованию природной среды, которая является естественным источником этого имущества<sup>247</sup>.

Допуская указанные предпринимательские риски, законодатель необоснованно ставит развитие рыночных отношений в приоритет над задачей по формированию эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, отраженной в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>248</sup>. При этом нарушаются такие провозглашенные указанными Основами принципы, как ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды; полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде. Государством не выполняются обязательства в части обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, закрепленные Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде

---

<sup>246</sup> См., например: Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин. М. : Норма, 2007. С. 59–61 ; С. А. Кошечев Проблемы экологизации законодательства о плате при пользовании недрами и за негативное воздействие на окружающую среду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2010. 29 с.

<sup>247</sup> См.: Голиченков А. К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы // Экологическое право. 2012. № 4. С. 32–36.

<sup>248</sup> Утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде в 1992 г.<sup>249</sup>:

– по созданию механизмов обеспечения выполнения экологических требований при подготовке и принятии хозяйственных и экологически значимых решений;

– по обеспечению выполнения экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной экологически значимой деятельности;

– по принятию эффективных законодательных актов в области окружающей среды (принцип 11)<sup>250</sup>.

Примечательно, что транснациональная энергетическая корпорация «Шеврон» в 2012 г. по собственной инициативе подготовила предложения по изменению действующего экологического законодательства Республики Казахстан. Среди прочего компанией предложено ввести действительный приоритет возмещения причиненного окружающей среде вреда; создать целевой национальный экологический фонд, который будет аккумулировать экологические отчисления природопользователей, уплачиваемые в связи с причинением неустраняемого вреда окружающей среде, и направлять эти средства на природоохранные и природовосстановительные мероприятия<sup>251</sup>. Но такая сознательность недропользователя является исключением. Для большинства субъектов хозяйственной деятельности вопросы экологии, к сожалению, не стоят на первом месте.

Все это еще раз подтверждает тот факт, что механизмы обеспечения выполнения экологических требований в Российской Федерации развиты слабо<sup>252</sup>. Б. Д. Клюкин акцентировал внимание на необходимости

---

<sup>249</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>250</sup> См.: Бринчук М. М. Экологическая безопасность в энергетическом контексте // Закон. 2015. № 1. С. 79.

<sup>251</sup> См.: Елюбаев Ж. С. Проблемы правового регулирования экологических отношений в Казахстане: Законодательство и практика // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИНФРА-М, 2014. С. 61–64.

<sup>252</sup> См.: Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 14.

установления «жестких и действенных мер за нарушение экологического законодательства»<sup>253</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости принятия дополнительных мер обеспечения выполнения недропользователями завершающих мероприятий, включая меры по поддержанию ликвидированных подземных объектов обустройства в безопасном состоянии. Законодательство Российской Федерации не уделяет достаточного внимания указанному вопросу, не предусматривает действенных мер ответственности за неисполнение соответствующих обязанностей, что представляется существенным пробелом. Рассмотрим мировой опыт решения поставленной задачи.

В США функционирует специальный федеральный фонд, подобный предложенному выше, — Hazardous Substance Response Trust Fund (Superfund), из которого финансируются очистные работы в отношении бесхозных мест, когда не с кого требовать проведения очистных работ и (или) оплаты расходов за их проведение. Указанный фонд создан на основании Закона «О комплексных природоохранных мерах, возмещении вреда окружающей среде и ответственности за его причинение» 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), 42 U.S.C. параграфы с 9601 по 9675<sup>254</sup> с последующими дополнениями). Из сути CERCLA следует, что использование средств указанного фонда является исключительной мерой, когда государство сталкивается с уже имеющейся проблемой неисполнения природопользователем своих обязанностей. Вопросы формирования указанного фонда и несения расходов на выполнение завершающих мероприятий не имеют прямой связи. Несмотря на то что до 1995 г. Superfund формировался главным образом за счет акцизов на нефть

---

<sup>253</sup> Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России.

<sup>254</sup> URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title42-chapter103&saved=%7CZ3JhbnVsZWlkOIVTQy1wcmVsaW0tdGl0bGU0Mi1zZW50aW9uOTYwOA%3D%3D%7C%7C%7C0%7Cfalse%7Cprelim&edition=prelim> (дата обращения: 01.09.2016).

и химическое сырье, а также специального экологического подоходного налога, уплачиваемого крупными организациями<sup>255</sup>, такие меры не отменяли обязанностей недропользователей выполнять завершающие мероприятия за свой счет. Несправедливость (по мнению ряда конгрессменов) такой двойной нагрузки на природопользователей стала одной из основных причин, по которой с 2010 г. в Конгрессе США законопроекты о восстановлении указанных налогов отклоняются<sup>256</sup>. С 2003 г. Superfund формируется за счет ассигнований и пополняется ответственными лицами и экологическими правонарушителями, возмещающими компенсационные суммы и уплачивающими штрафы<sup>257</sup>. При этом не решается задача по обеспечению выполнения природопользователями обязанностей по выплате указанных компенсаций и уплате штрафов. В связи с этим представляется недостаточной предложенная Л. И. Брославским мера по установлению субсидиарной ответственности государства в случае, когда «правонарушитель не в состоянии исполнить обязанность по тем или иным причинам: объявил о банкротстве; прекратил свою деятельность либо вообще больше не существует, и найти ответственную сторону за прошлый экологический вред уже невозможно; правонарушитель не в состоянии полностью возместить причиненный экологический вред, поскольку не располагает достаточными для этого финансовыми средствами, и др.»<sup>258</sup>.

Вместе с тем в CERCLA предусматриваются некоторые способы обеспечения выполнения обязательств по возмещению ущерба природопользователями. Так, в параграфах 9607, 9608 предполагается обязанность владельцев объектов повышенной опасности представлять доказательства сохранения платежеспособности (путем страхования,

---

<sup>255</sup> См.: Брославский Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России : Ecology and Environment Protection: Laws and Practices USA and Russia : монография. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 138.

<sup>256</sup> David M. Bearden. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act (Congressional Research Service's report for Congress). P. 21–22. URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>257</sup> См.: Брославский Л. И. Указ. соч. С. 138.

<sup>258</sup> Брославский Л. И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза : Liability for environment and damages compensation: Laws and practices Russia, USA and European Union : монография. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 205.

предоставления гарантий, аккредитивов или самострахования<sup>259</sup>), но лишь на случай несанкционированных загрязнений, в соответствии со степенью и продолжительностью риска, связанного с производством, транспортировкой, обработкой, хранением или удалением опасных веществ.

Е. Е. Вылегжанина и И. О. Краснова обращают внимание на Закон США «О контроле и рекультивации земель при открытых разработках» 1977 г. (The Surface Mining Control and Reclamation Act, 30 U.S.C. параграфы с 1201 по 1328)<sup>260</sup>. Указанным Законом (параграфы 1231, 1232<sup>261</sup>) предусматривается создание на уровне Федерации и штатов Фондов по рекультивации заброшенных шахт, которые формируются главным образом за счет рекультивационных сборов и компенсаций, уплачиваемых угольными компаниями. Средства такого фонда расходуются, в том числе, для герметизации и ликвидации шахт и рудников, контроля и предотвращения шахтного оседания (параграф 1239). Однако уплата рекультивационных сборов также не отменяет обязанность недропользователей проводить завершающие мероприятия за свой счет, а следовательно, рассматриваемая проблема не решается.

Б. Д. Клюкин обращает внимание, что в законодательстве Французской Республики проблема, связанная с изысканием средств для ликвидации аварийных ситуаций, аварий и их последствий, решается путем страхования будущих рисков, консигнации сумм, необходимых для осуществления работ в публичных интересах, и рядом других мер<sup>262</sup>. Вместе с тем согласно статье L163-7 Нового горного кодекса Французской Республики 2011 г. для выполнения завершающих мероприятий от недропользователя также может быть потребовано депонирование у публичного казначея денежных сумм.

---

<sup>259</sup> Самострахование может производиться путем откладывания (например, депонируя на специальном счете) средств на покрытие непредвиденных убытков или путем предоставления корпоративной гарантии, позволяющей предприятию с крупной материнской или иной аффилированной компанией представить доказательства ее финансового потенциала.

<sup>260</sup> См.: Вылегжанина Е. Е. Восстановление нарушенных земель: мировой правовой опыт // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 141–148 ; Краснова И. О. Экологическое право и управление в США. М. : Байкальская академия, 1992. С. 87.

<sup>261</sup> URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title30/chapter25&edition=prelim> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>262</sup> См.: Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. С. 143.

Однако механизм и сроки такого депонирования в указанном законе не предусмотрены.

В статье L163-3 Нового горного кодекса Французской Республики предусмотрено, что по окончании цикла работ либо в конце эксплуатации, при остановке работ недропользователь обязан сообщать компетентным органам о мерах, которые он предполагает осуществить в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде, вызванного деятельностью предприятия. Сообщение должно быть сделано до окончания срока действия горного титула. Если этого не произошло, при обнаружении недостатков административная власть уполномочена делать необходимые предписания для устранения недостатков даже по истечении срока действия титула (статья L163-2 указанного кодекса). Представляется полезным опыт ограничения в предоставлении прав недропользования в течение пяти лет с даты вступления в силу решения, подтверждающего нарушение недропользователем указанных обязанностей, как это предусматривается в статье L512-8 Нового горного кодекса Французской Республики.

Примечательно, что Новый горный кодекс Французской Республики оставляет за недропользователем обязанность наблюдать за участком недр (статьи L163-4, L174-1) даже после прекращения надзора за работами и выдачи акта об окончании работ (статья L163-9). Таким образом, во французском законодательстве подтверждается, что в некоторых случаях обеспечить полную безопасность ликвидированных подземных объектов обустройства без дополнительных мер контроля невозможно.

Горный закон ФРГ в параграфе 53 предусматривает обязательную подготовку плана прекращения горных работ и закрытия предприятия. В этих целях для прекращения работ должен быть составлен заключительный производственный план. Он должен содержать точное описание технического осуществления и порядка закрытия, предусматривать продолжительность намеченной приостановки работ, данные о ликвидации промышленного оборудования и сооружений или применении их для других

целей. Причем компетентный государственный орган может поставить допуск производственного плана в зависимость от внесения обеспечения (параграф 56 указанного закона). Однако такое положение закона не представляется достаточно действенным, поскольку согласно параграфу 54 производственный план для получения допуска на его реализацию может быть представлен непосредственно перед началом предусмотренных работ, когда у недропользователя уже может не оказаться достаточных денежных средств. В отношении рекультивации земельных участков такой проблемы нет, поскольку собственники земельных участков и иные правообладатели вправе требовать от недропользователя предоставления гарантий выполнения обязанностей по рекультивации земельных участков и компенсации ущерба еще до начала работ, связанных с использованием недрами (параграф 39 Горного закона ФРГ)<sup>263</sup>.

Как и французское, немецкое горное законодательство предусматривает необходимость предпринимать меры для предупреждения опасностей, угрожающих жизни и здоровью третьих лиц после прекращения недропользования (параграф 55 Горного закона ФРГ).

В законодательстве о недрах Монголии предусматривается обязанность обладателя разрешения передавать не менее 50% своих плановых расходов на мероприятия по охране окружающей среды местной администрации в качестве залога<sup>264</sup>.

Депозитная система обеспечения выполнения завершающих мероприятий, в том числе рекультивации земельных участков, существует также в Канаде<sup>265</sup> и Литве<sup>266</sup>.

Отдел по анализу и оценке экологической результативности Директората по охране окружающей среды ОЭСР в своем отчете также

---

<sup>263</sup> Подробнее см.: Шейнфельд С. А. Зарубежный опыт правового регулирования предоставления земельных участков для целей недропользования // Нефть, Газ и Право. 2012. № 5. С. 49.

<sup>264</sup> См.: Певзнер М. Е. Горное право... С. 295.

<sup>265</sup> См.: Жариков Ю. Г. Указ соч. С. 49.

<sup>266</sup> См.: Краюшкина Е. Г. Зарубежный опыт правового обеспечения рекультивации земель, нарушенных в процессе недропользования // Законодательство и экономика. 1997. № 17–18. С. 71.

рекомендует на случаи, когда за затраты на ликвидацию ущерба в конечном итоге отвечает государство, создать и поддерживать фонд восстановления окружающей среды и возмещения ущерба в той или иной форме<sup>267</sup>. В указанном отчете приводится пример Финляндской Республики, по Закону «О страховании экологического ущерба» 1998 г. которой создан фонд, имеющий своей целью гарантировать полную компенсацию экологического ущерба, в том числе стоимости мер по предотвращению или ограничению ущерба и восстановлению окружающей среды до ее прежнего состояния, в случае неплатежеспособности или невозможности установления ответственных сторон. Эта система финансируется за счет специальных взносов, обязательных для предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Однако, как уже указывалось ранее, таких мер недостаточно.

В названном отчете указывается на установление законодательством стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии приоритета денежного возмещения вреда над восстановлением окружающей среды «в натуральной форме» ответственной стороной (хотя второе может быть предписано судом наряду с денежной компенсацией). При этом акцентируется внимание на том, что чаще всего это денежное возмещение поступает в государственный бюджет без каких-либо гарантий того, что оно будет направлено на восстановление окружающей среды. Вместе с тем горное законодательство республик Армения, Казахстан, Молдова и Киргизской Республики предусматривает создание специальных целевых фондов, направленных на обеспечение выполнения завершающих мероприятий.

Фонд охраны природы и окружающей среды Республики Армения создается только добытчиками полезных ископаемых (статья 69 Кодекса

---

<sup>267</sup> См.: Отчет «Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта». URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).



Республики Армения о недрах от 17 декабря 2011 г. № ЗР-280<sup>268</sup>), что представляется упущением, поскольку не урегулирован аналогичный вопрос при других видах пользования недрами. Суммы указанного фонда хранятся на открытом в Центральном казначействе внебюджетном счете уполномоченного органа и используются в целях выполнения работ по рекультивации земель и иных принятых по проекту природоохранных работ, осуществленных или не осуществленных пользователем недр, а также для восстановления ущерба, причиненного природе и окружающей среде вследствие деятельности пользователя недр, но не возмещенного им. Суммы, выделяемые из фонда пользователю недр для осуществления природоохранных работ, не могут превышать произведенные им отчисления, а после выполнения завершающих мероприятий остаток уплаченной в Фонд суммы возвращается пользователю недр.

В Республике Казахстан финансирование работ, связанных с ликвидацией или консервацией объекта, осуществляется за счет средств ликвидационного фонда (статья 111 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»). Отчисления в ликвидационный фонд производятся недропользователем на специальный депозитный счет в любом банке на территории Республики Казахстан. Из анализа текста указанной статьи можно сделать вывод, что средства фонда направляются не только на ликвидацию объектов обустройства, но и на ликвидацию иных последствий разработки участков недр.

При этом использование ликвидационного фонда осуществляется недропользователем с разрешения компетентного органа, согласованного с уполномоченным органом по изучению и использованию недр, а по общераспространенным полезным ископаемым — с разрешения местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы. Условия о порядке формирования ликвидационного фонда, размере

---

<sup>268</sup> URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=4343&lang=rus&sel=show#11> (дата обращения: 01.09.2016).

отчислений в ликвидационный фонд, периодичности таких выплат устанавливаются контрактом. Если фактические затраты на ликвидацию объектов недропользования превысят размер ликвидационного фонда, то недропользователь обязан осуществлять дополнительное финансирование ликвидации объектов недропользования. Если фактические затраты на ликвидацию меньше размера ликвидационного фонда, то оставшиеся деньги остаются у недропользователя. Причем недропользователь получает право на вычет из совокупного годового дохода сумм отчислений в ликвидационный фонд<sup>269</sup>.

Законодательством Киргизской Республики под рекультивацией лицензионного объекта подразумевается весь объем завершающих мероприятий. Осуществляется она согласно статье 47 Закона Киргизской Республики от 9 августа 2012 г. № 160 «О недрах»<sup>270</sup> за счет средств фонда рекультивации, ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых лицензиатом с начала разработки месторождения полезных ископаемых, отбора подземных вод или строительства подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Невыполнение требований по аккумулированию средств для рекультивации земельного участка и (или) лицензионного объекта является основанием для приостановления и дальнейшего прекращения права пользования недрами (пункты 1, 3 статьи 27 указанного закона). Средства фонда рекультивации размещаются на счетах лицензиата в банках Киргизской Республики и не могут расходоваться на другие цели, в том числе для удовлетворения требований кредиторов и погашения задолженности по налоговым и таможенным платежам. В случае банкротства, ликвидации предприятия или смерти недропользователя средства фонда рекультивации по поручению уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию перечисляются на расчетный счет владельца

---

<sup>269</sup> См.: статья 107 Кодекса Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. № 99-IV ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» // Казахстанская правда. 2008. 13 декабря.

<sup>270</sup> Эркин Тоо. 2012. № 73–74. 17 августа.

земельного участка для проведения рекультивационных работ (пункт 3 статьи 47 указанного закона).

В Республике Молдова недропользователи создают фонды ликвидации и рекультивации после ввода объектов в эксплуатацию (статья 68 Кодекса о недрах Республики Молдова от 2 февраля 2009 г. № 3-XVI<sup>271</sup>). Размер подобного фонда определяется проектом рекультивации нарушенных земель и ликвидации горной выработки, объекта или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых. Представляется справедливым положение, согласно которому ежегодные отчисления на специальный счет для создания фонда ликвидации и рекультивации производятся пользователем недр пропорционально количеству погашенных запасов полезных ископаемых. При таком порядке отчислений соблюдается соотношение риска банкротства недропользователя с ценностью месторождения. Однако такой порядок не подходит для случаев создания фондов при видах недропользования, отличных от добычи полезных ископаемых.

Таким образом, можно констатировать факт, что в законодательстве многих зарубежных стран вопросу обеспечения возмещения ущерба природной среде уделяется больше внимания, чем в России. Во многих странах созданы специальные экологические фонды, из средств которых природоохранные мероприятия финансируются в случае неплатежеспособности или отсутствия ответственных лиц.

Подобные фонды ранее существовали и в России. Однако их созданием по ряду причин не решалась задача по обеспечению выполнения природопользователями обязанностей по возмещению соответствующих расходов и уплате штрафов.

Меры обеспечения возмещения загрязнителями вреда окружающей среде предусмотрены во многих странах. Предусмотрены они и в российском законодательстве, но лишь на случай несанкционированных загрязнений

---

<sup>271</sup> Официальный монитор Республики Молдова. 2009. № 75–77. Ст. 197.

(см., например, требования, предусмотренные в статье 17 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», положения по предотвращению разливов углеводородов в водах континентального шельфа<sup>272</sup>, страхованию опасных производственных объектов).

Выполнение завершающих мероприятий за счет средств недропользователей наиболее действенным образом обеспечивается путем заблаговременного депонирования недропользователями денежных средств на специальных счетах.

В России в ходе законопроектной деятельности предпринимались попытки перенять опыт некоторых стран путем установления обязанностей недропользователей (1) создавать ликвидационные фонды<sup>273</sup>, (2) предоставлять корпоративную гарантию<sup>274</sup> или (3) осуществлять страхование ответственности за ущерб от нарушения земель<sup>275</sup> и на случай неисполнения обязанностей по консервации, ликвидации горных выработок, скважин и иных подземных сооружений<sup>276</sup>.

В Государственном докладе Минприроды России о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2013 году<sup>277</sup> прямо указано, что «для решения экологических проблем, возникающих в связи с недропользованием, планируется принятие положения о ликвидационном фонде, формируемом компаниями для финансирования мероприятий по консервации и ликвидации предприятия,

---

<sup>272</sup> См.: Статья 22.2 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49, ст. 4694.

<sup>273</sup> См.: Пункт 7 Проекта Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: подготовлен Минприроды России, но не внесен в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 9 ноября 2012 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов» (подготовленный Минприроды России, но не внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 13.01.2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>274</sup> Указанный выше проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов».

<sup>275</sup> См.: Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации «О недрах» № 102256-6 (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 29.06.2012.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>276</sup> См.: Статья 110 проекта Федерального закона «О недрах» № 187513-4.

<sup>277</sup> URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=140744> (дата обращения: 01.09.2016).

восстановлению природной среды, рекультивации земель и благоустройству территорий». Создание ликвидационных фондов в компаниях-недропользователях названо в качестве одной из основных мер по реализации принципа устойчивого развития<sup>278</sup>.

В случае заключения соглашений о разделе продукции (далее — СРП) в статье 26 Закона о недрах законодатель уже предусмотрел создание специализированных ликвидационных фондов. Такие фонды создаются за счет отчислений и процентов, начисляемых на остаток средств этого фонда, хранящихся на счетах по учету средств ликвидационного фонда. Размер отчислений инвестора и их периодичность устанавливаются СРП с таким расчетом, чтобы к началу ликвидационных работ средств ликвидационного фонда было достаточно для их финансирования в соответствии с планом работ по ликвидации (объектов обустройства) и сметой затрат на его реализацию, разрабатываемых самим инвестором. Распорядителем средств ликвидационного фонда является уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, которому открывается счет по учету средств ликвидационного фонда<sup>279</sup>.

Сходство и различие правового регулирования ликвидационных работ в рамках СРП в Российской Федерации и контрактов на недропользование в Республике Казахстан дают основания рассматривать возможные альтернативы резервирования денежных средств для выполнения завершающих мероприятий в зависимости от момента начала осуществления отчислений, порядка аккумулирования денежных средств, порядка распоряжения ими, порядка определения, корректировки размера необходимых отчислений и т. п. Наиболее рациональный вариант формирования ликвидационных фондов должен быть закреплен законодателем после комплексного анализа возможных последствий

---

<sup>278</sup> См.: Доклад Минприроды России о результатах и основных направлениях деятельности в 2015–2017 годах.

<sup>279</sup> Подробнее см.: пункты 3, 4 Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.07.1999 № 741) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3747.

с учетом мнения специалистов в различных областях, в том числе исходя из возможности формирования подобных фондов в рамках действующего законодательства Российской Федерации<sup>280</sup>.

Несмотря на то что, по мнению многих современных авторов, создание ликвидационных фондов при лицензионной модели недропользования в России необходимо<sup>281</sup>, указанные законопроекты не принимаются, как представляется, из-за обременительности их положений для недропользователей<sup>282</sup>.

Главной задачей государства в области недропользования на данном этапе, по мнению ряда экспертов, является привлечение инвестиций в отрасль, в том числе путем снижения налоговой нагрузки. Так, например, низкие инвестиционные возможности нефтяных компаний, обусловленные высокой налоговой нагрузкой на отрасль, относятся Правительством Российской Федерации к основным проблемам развития нефтяного комплекса<sup>283</sup>. Преждевременное «замораживание» денежных средств приведет к падению капитализации активов недропользователя, невозможности использования соответствующих денежных средств в дальнейшем развитии инфраструктуры участка недр. На это указывают и представители Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, обращая внимание, что в период перехода промышленности на новый

---

<sup>280</sup> См., например: Мусина Д. Р. Ресурсное обеспечение ликвидационных работ в нефтегазодобыче : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. Уфа, 2004 ; Мазурина Е. В. Актуальные вопросы оптимизации денежных потоков на завершающей стадии эксплуатации месторождений углеводородов // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2010. № 1.

<sup>281</sup> См., например: Агеев Р. В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности ; Васильева М. И. Экономическое стимулирование природоохранной деятельности: состояние и перспективы правового регулирования // Хозяйство и право. 2007. № 12. С. 15 ; Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; Перчик А. И. Горное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Макс Пресс, 2008. С. 314 ; Сапожников А. В. Правовой режим перехода прав пользования участками недр в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2006. 180 с. ; Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. С. 157–159.

<sup>282</sup> См., например: Заключение об оценке регулирующего воздействия на указанный проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов». URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=18827> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>283</sup> См.: Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.

технологический уровень законодательство об охране окружающей среды должно отражать поэтапный характер перехода и содержать нормы, регулирующие необходимые издержки на природоохранную деятельность, которые не явились бы чрезмерно обременительными для предприятия в частности и для общества в целом<sup>284</sup>.

Подобные суждения встречаются и за рубежом. Так, например, в Нидерландах многие предприятия по управлению отходами выступают против требования о предоставлении банковских гарантий в рамках процедуры лицензирования, указывая на то, что применение этого финансового инструмента серьезно сдерживает их инвестиционный потенциал и что большинство банков не хотят покрывать долгосрочные риски<sup>285</sup>. Кроме того, зачастую на момент необходимости депонирования денежных средств недропользователь еще не получает доходы, а падение капитализации его активов, в свою очередь, затрудняет возможность привлечения заемных средств.

Авторы вышеуказанных законопроектов, устанавливающих обязанности по страхованию<sup>286</sup>, при этом не учитывали рисковый характер экологического страхования. Страхование, как правило, осуществляется на случай возникновения непредвиденных расходов, тогда как расходы на проведение завершающих мероприятий можно рассчитать заранее. Такие предложения являются следствием терминологической неопределенности. Так, например, в пункте 1 статьи 232 Модельного кодекса СНГ о недрах предусматривается необходимость обязывать недропользователей,

---

<sup>284</sup> Ветошкина Л. П. Совершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды во исполнение поручений Государственного совета. URL: <http://www.baikalforum.ru/pub/img/qa/741/VetoshkinaL.P..doc> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>285</sup> Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2007/485399/G.1, European Commission, Brussels, August 2008. URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf) (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>286</sup> См.: Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12 закона Российской Федерации «О недрах» № 102256-6 и проект Федерального закона «О недрах» № 187513-4. Обязательное страхование ответственности пользователя недр за нарушение условий пользования недрами в случае невыполнения работ по консервации или ликвидации горных выработок и объектов инфраструктуры, а также обязательств по рекультивации земель также предусматривали Г. А. Волков, Е. В. Новикова в статье 55 проекта Федерального закона «О недрах», см.: Волков Г. А., Новикова Е. В. Каким быть новому Закону о недрах? С. 82.

осуществляющих разработку месторождений углеводородов, застраховать имущественные риски и риски ответственности, связанные с загрязнением окружающей среды, включая расходы, связанные с ликвидацией последствий ущерба, причиненного окружающей среде, в том числе расходы на рекультивацию и мелиорацию земель. При этом из вида упускается тот факт, что ущерб окружающей среде может причиняться не только в связи с непредвиденными обстоятельствами (риск), но и как следствие выполнения запланированных работ. Страхование в последнем случае, по существу, будет подменять накопление денежных средств с переносом обязательств по возмещению соответствующих расходов на страховщиков (на что немногие страховщики согласятся). Накопление средств посредством страхования, по существу, будет являться «договором о капиталообразовании», который сам по себе лишен страхового характера<sup>287</sup>, т. е. будет подменять формирование ликвидационных фондов.

Обеспечение выполнения обязанностей залогом в рассматриваемом вопросе, по нашему мнению, также недействительно. Отечественное законодательство предусматривало положение, согласно которому горнопромышленник обязан «обозначить особым залогом могущие произойти для казны и арендаторов убытки от предоставления горнопромышленнику отвода и уменьшения ценности земли производимыми им работами» (пункты 296, 386 Устава Горного Российской империи, пункт 117 Горного положения Союза ССР). Под залогом, видимо, подразумевалось внесение денежной суммы в депозит. Если же речь идет о залоге имущества, то, как мы уже сказали, к завершению процесса пользования недрами имущество обесценивается, и может получиться парадоксальная ситуация, когда в обеспечение исполнения обязанности по ликвидации объекта обустройства заложен сам такой объект обустройства.

---

<sup>287</sup> См.: Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1947. С. 138.



Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации о бухгалтерском учете установлена обязанность организаций признавать оценочные обязательства по расходам на ликвидацию основных средств и восстановлению окружающей среды<sup>288</sup>. Оценочные обязательства отражаются на счете учета резервов предстоящих расходов. В соответствии с пунктом 16 ПБУ 8/2010 величина оценочного обязательства по восстановлению нарушенной экологической системы должна отражать наиболее достоверную денежную оценку затрат, необходимых для расчетов по этому обязательству, по состоянию на отчетную дату. Такая величина определяется на основе имеющихся фактов хозяйственной жизни организации, опыта в отношении исполнения аналогичных обязательств и мнения экспертов. При этом организация должна обеспечить документальное подтверждение обоснованности такой оценки.

Однако соответствующие резервы (долгосрочные обязательства) отражаются лишь в бухгалтерском учете. Между тем применение подобных положений к налоговому учету способствовало бы стимулированию выполнения соответствующих обязанностей недропользователями, поскольку постепенное резервирование денежных средств позволяло бы относить их к расходам еще на «доходном» этапе промышленной эксплуатации участка недр.

Так, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ<sup>289</sup> при определении налоговой базы по налогу на прибыль к материальным расходам приравниваются расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия (статья 254), а к расходам на освоение природных ресурсов, в том числе, относятся расходы, связанные с ликвидацией (консервацией) скважин (статья 261).

---

<sup>288</sup> См.: Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 37 «Резервы, условные обязательства и условные активы» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минфина России от 13 декабря 2010 г. № 167н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Оценочные обязательства, условные обязательства и условные активы» (ПБУ 8/2010)» // Российская газета. 2011. № 32. 16 февраля.

<sup>289</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340.

Выполняя завершающие мероприятия на заключительном этапе пользования недр, недропользователь может лишиться возможности уменьшить совокупность своих налоговых отчислений по причине отсутствия доходов в относимом налоговом периоде, на что также обращает внимание Т. В. Петрова<sup>290</sup>. В связи с этим представляется целесообразным в законодательстве Российской Федерации предусмотреть механизм создания недропользователями добровольных ликвидационных фондов, средства которых не могут быть израсходованы иначе как на выполнение завершающих мероприятий. Перечисление денежных средств в такие фонды следует отнести к расходам, что и послужит стимулом для их добровольного создания недропользователями. Тем не менее стимулирование создания добровольных ликвидационных фондов не может гарантировать выполнение недропользователями завершающих мероприятий.

Принятие дополнительных мер, обеспечивающих выполнение недропользователями завершающих мероприятий, усиление санкций за их неисполнение, закрепление обязанностей проводить наблюдение за ликвидированными подземными объектами обустройства, представляется автору необходимым. В связи со значительной обременительностью для недропользователей применения на данном этапе мер по обязательному резервированию денежных средств попробуем рассмотреть более мягкие методы.

Согласно статье 9 Закона о недрах пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами. Исходя из положений статей 2, 23 Гражданского кодекса субъектами предпринимательской деятельности в Российской Федерации могут быть юридические лица и граждане,

---

<sup>290</sup> См.: Петрова Т. В. Расходы на финансирование капитальных вложений в целях охраны окружающей среды: проблемы правового регулирования и стимулирования // Вестник Московского университета. 2012. № 3. С. 53–55.

имеющие статус индивидуального предпринимателя. Чаще всего пользователями недр становятся юридические лица в форме хозяйственных обществ, в связи с чем особенно важным представляется принятие дополнительных мер, обеспечивающих выполнение завершающих мероприятий такими недропользователями.

Минимальный размер имущества хозяйственного общества, гарантирующего интересы его кредиторов, определяет уставный капитал общества. Законодательство обязывает организацию обеспечивать наличие своих чистых активов на уровне не меньше уставного капитала<sup>291</sup>. Чистые активы — это величина денежных средств, которые могут получить владельцы при ликвидации организации: реализации всех активов, уплаты долгов по всем обязательствам, т. е. чистые активы условно приравниваются к рыночной стоимости действующего бизнеса и являются «финансовой гарантией» со стороны учредителей, собственников организации о погашении кредиторской задолженности внешних инвесторов и кредиторов. Поэтому законодательно в некоторых видах деятельности, имеющих большое общественное значение в жизнедеятельности общества, предусмотрено обязательное наличие высокого уровня собственных средств хозяйствующих субъектов (например, страховая деятельность, банковская деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов, деятельность участников рынка ценных бумаг и т. д.)<sup>292</sup>.

Организация не вправе принимать решение о распределении своей прибыли между участниками (акционерами) общества, если на момент принятия такого решения стоимость ее чистых активов меньше ее уставного капитала и резервного фонда или станет меньше их размера в результате принятия такого решения. Если все же стоимость чистых активов организации окажется меньше ее уставного капитала по окончании второго или каждого последующего финансового года, в соответствии со статьями

---

<sup>291</sup> См.: Статьи 90, 99 Гражданского кодекса.

<sup>292</sup> См.: Щепотьев А. В. Влияние чистых активов и собственных средств на финансовую устойчивость организации // Право и экономика. 2012. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

63, 90, 99, 101 Гражданского кодекса она обязана в установленный срок увеличить стоимость чистых активов до размера уставного капитала или зарегистрировать в установленном порядке уменьшение уставного капитала, а если стоимость указанных активов становится меньше определенного законом минимального размера уставного капитала, организация подлежит ликвидации.

Представляется, что по аналогии с вышеизложенными положениями целесообразно обеспечивать наличие у недропользователя, являющегося хозяйственным обществом, к моменту истечения срока лицензии или прекращения права пользования недрами стоимости чистых активов на уровне не ниже стоимости расходов, которые последний должен будет понести для выполнения указанных обязанностей (далее — расчетная стоимость выполнения завершающих мероприятий). При этом может быть использован аналогичный указанному выше механизм ограничений на уменьшение стоимости чистых активов ниже расчетной стоимости выполнения завершающих мероприятий. В случае если стоимость чистых активов все же станет меньше указанной величины (без предоставления иного обеспечения исполнения обязательств), следует принимать меры вплоть до досрочного прекращения права пользования недрами, не дожидаясь банкротства недропользователя (которое зачастую является преднамеренным).

Сама расчетная стоимость выполнения завершающих мероприятий должна определяться на основании согласованной с органом, выдавшим лицензию, сметы с использованием методик расчета затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды<sup>293</sup>. Подобные расчеты проводятся недропользователями. Так, например, среди требований к структуре технических проектов на ликвидацию и консервацию горных

---

<sup>293</sup> За основу могут приниматься методики расчета возмещения вреда, нанесенного окружающей среде в результате экологических правонарушений: п. 3 ст. 77 Закона об охране окружающей среды ; Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей среде в результате экологических правонарушений (утв. Госкомэкологией Российской Федерации 06.09.1999). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

выработок предусмотрено наличие в проектах сводных показателей по объемам и стоимости выполнения технических работ по ликвидации или консервации<sup>294</sup>, а одним из требований к структуре и оформлению проектной документации на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, является включение в соответствующие документы оценки затрат на ликвидацию подземного хранилища углеводородного сырья<sup>295</sup>. Могут быть установлены и фиксированные ставки. Так, например, в ПАО «Газпром» при выполнении технико-экономического обоснования разработки месторождений углеводородного сырья принято использовать норматив затрат на ликвидацию объектов обустройства в размере порядка 10% от стоимости основных производственных фондов<sup>296</sup>.

В расчете указанной суммы могут быть учтены и предполагаемые расходы на поддержание ликвидированных подземных объектов обустройства в безопасном состоянии, а также для ликвидации негативных последствий возможных осложнений на таких объектах<sup>297</sup>.

Также следует предусмотреть индексацию расчетной стоимости выполнения завершающих мероприятий с учетом уровня инфляции и порядок ее уменьшения по мере представления недропользователем органу, выдавшему лицензию, документов о выполнении соответствующих работ.

Некоторые авторы предлагают обязывать предприятия предоставлять финансовые гарантии, равные средствам на восстановление прежнего состояния окружающей среды, еще при выдаче лицензии<sup>298</sup>. По нашему мнению, даже такая щадящая мера обеспечения выполнения недропользователем — хозяйственным обществом завершающих

---

<sup>294</sup> См.: Приказ Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218.

<sup>295</sup> См.: Приказ Минприроды России от 27 октября 2010 г. № 464.

<sup>296</sup> См.: Мазурина Е. В. О формировании ликвидационных фондов месторождений углеводородного сырья // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2010. № 5.

<sup>297</sup> Подробнее см. второй параграф третьей главы диссертации.

<sup>298</sup> См.: Кичигин Н. В. Об экологическом страховании в Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 54.

мероприятий, как обязанность по поддержанию стоимости чистых активов на определенном уровне, может быть ослаблена путем начала исчисления срока действия указанного требования позже срока непосредственных действий, наносящих вред окружающей среде. Как уже указывалось, санкция в виде досрочного прекращения права пользования недрами может потерять эффективность с падением рентабельности пользования участком недр (например, при добыче полезных ископаемых). Государство с указанного момента, как правило, утрачивает возможность предоставить участок недр новому недропользователю. Следовательно, недропользователя, являющегося хозяйственным обществом, следует облагать соответствующими обязанностями после достижения определенного процента использования полезных свойств соответствующего участка недр (например, на середине этапа промышленной эксплуатации).

На случай предоставления недостоверной информации о стоимости чистых активов или их резкого преднамеренного снижения ниже расчетной стоимости выполнения завершающих мероприятий может быть установлена субсидиарная ответственность участников (акционеров) хозяйственного общества — недропользователя, а также предусмотрены меры по оперативному оспариванию его сделок в пределах сроков, предусмотренных в статье 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Орган, выдавший лицензию, может извещаться о стоимости чистых активов недропользователя, являющегося хозяйственным обществом, органом, произведшим регистрацию юридического лица (регистрирующим органом) через межведомственные каналы связи. Кроме того, сведения о стоимости чистых активов акционерных обществ, согласно пункту 7 статьи 7.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>299</sup> (далее — Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) подлежат внесению

---

<sup>299</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3431.

в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц, размещаемый в сети Интернет.

Тем же пунктом статьи 7.1 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предусмотрено обязательное внесение в указанный реестр сведений о получении лицензии юридическим лицом, приостановлении, возобновлении действия лицензии, переоформлении лицензии, об аннулировании лицензии или о прекращении по иным основаниям действия лицензии на осуществление конкретного вида деятельности. Сведения о полученных юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем лицензиях также вносятся в Единый государственный реестр юридических лиц<sup>300</sup>. Таким образом, если в указанном реестре в разделе сведений о выданных лицензиях будет также отражаться расчетная стоимость выполнения недропользователями завершающих мероприятий, регистрирующий орган сам сможет извещать орган, выдавший лицензию, о факте уменьшения стоимости чистых активов ниже предельного уровня.

Вместе с тем стоимость чистых активов без учета других показателей финансово-хозяйственной деятельности организации не дает достаточного представления о платежеспособности организации, поскольку она определяется по данным бухгалтерского учета, которые могут не учитывать специфику снижения рыночной стоимости объектов обустройства после реализации их назначения. Кроме того, для таких субъектов предпринимательской деятельности, как, например, индивидуальные предприниматели, чистые активы не рассчитываются. Ввиду этого представляется рациональным установить обязанность недропользователя ежеквартально представлять в орган, выдавший лицензию, данные о своих финансовых возможностях, необходимых для выполнения завершающих мероприятий (как это делают участники конкурса или аукциона на право

---

<sup>300</sup> Пункты 1, 2 ст. 5 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

пользования недрами<sup>301</sup>).

Так, например, авторы упомянутого ранее проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов» предусмотрели ежегодное представление лицом, выдавшим в обеспечение выполнения завершающих мероприятий корпоративную гарантию<sup>302</sup>, отчетности о показателях его деятельности. Значения показателей, которым должны соответствовать показатели деятельности такого лица, должны быть предусмотрены в соглашении о корпоративной гарантии. Такие показатели, по мнению авторов, должны давать уверенность, что денежный поток, генерируемый за счет проектов, реализуемых эмитентом корпоративной гарантии, обеспечит выполнение ликвидационных обязанностей, и включают в себя: уровень добычи полезного ископаемого, величину запасов полезного ископаемого, размер чистых активов компании и показатели финансовой устойчивости<sup>303</sup>.

В свете рассматриваемого вопроса следует обратить внимание и на тот факт, что в статье 20 Закона о недрах в качестве одного из оснований для прекращения права пользования недрами предусмотрена ликвидация предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование. Однако орган, выдавший лицензию, при этом может слишком поздно узнать о предстоящем прекращении существования недропользователя — юридического лица и не успеть заявить требования о возмещении вреда окружающей среде до истечения срока, установленного ликвидационной комиссией для их предъявления.

---

<sup>301</sup> См.: Приказ Минприроды России от 17 июня 2009 г. № 156 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 38.

<sup>302</sup> Таким лицом может быть сам пользователь недр или группа пользователей недр, в которую входит такой пользователь недр.

<sup>303</sup> См.: Пояснительная записка к указанному законопроекту. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=18827> (дата обращения: 01.09.2016).



Ранее согласно пункту 5 статьи 64 Гражданского кодекса пропуск указанного срока являлся основанием для удовлетворения требований кредитора из имущества ликвидируемого юридического лица, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов, заявленных в срок. Однако с 1 сентября 2014 г. пункт 5 статьи 64 Гражданского кодекса утратил силу. Диссертант солидарен с исследователями, считающими, что причиной исключения соответствующего положения стала техническая ошибка<sup>304</sup>, в противном случае следует считать, что не заявившие в установленный срок требования кредиторы лишаются права на удовлетворение их требований из имущества ликвидируемого юридического лица<sup>305</sup>, что делает обозначенную проблему еще более актуальной. Более того, требования в области охраны окружающей среды в основном носят нематериальный характер и оцениваются либо по факту несения расходов, либо при взыскании в судебном порядке, т. е. не могут быть достоверно рассчитаны в сжатые сроки. Указанная проблема частично решается предварительным подсчетом расчетной стоимости выполнения завершающих мероприятий. При этом наличие невыполненных завершающих мероприятий не является препятствием для ликвидации недропользователя, что подтверждается судебно-арбитражной практикой<sup>306</sup>.

В отличие от ликвидации юридического лица прекращение физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя не отменяет его обязанность возместить убытки. Тем не менее орган, выдавший лицензию, должен заранее быть осведомлен о предстоящем досрочном прекращении права пользования недрами.

Ввиду этого предлагается включить в перечень документов, перечисленных в пункте 4 статьи 20, пункте 1 статьи 22.3 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных

---

<sup>304</sup> См.: Орлова О. Е. Расчеты с кредиторами при добровольной ликвидации юридического лица // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2014. № 18. С. 53–63.

<sup>305</sup> См.: Белов В. А. Что изменилось в Гражданском кодексе? : практ. пособие. М. : Юрайт, 2014. 183 с.

<sup>306</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 февраля 2004 г. по делу № Ф03-А51/03-1/3430. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предпринимателей и предоставляемых в регистрирующий орган при осуществлении процедуры ликвидации (прекращении деятельности) лиц, владеющих лицензиями на право пользования недрами, справку о выполнении завершающих мероприятий от органа, выдавшего лицензию.

В специальном подзаконном нормативном правовом акте следует предусмотреть порядок и срок предоставления органом, выдавшим лицензию, такой справки, а также обязательные требования к ней (в частности, если завершающие мероприятия недропользователем выполнены не полностью, в справке, помимо прочего, должны содержаться требования по возмещению расчетной стоимости невыполненных завершающих мероприятий или информация о заявлении требований о выполнении завершающих мероприятий в суд). Указанная справка должна выдаваться при получении органом, выдавшим лицензию, специального заявления от недропользователя. При этом пункт 1 статьи 63 Гражданского кодекса следует дополнить положением о том, что выдача справки о выполнении завершающих мероприятий в установленный срок является соблюдением срока заявления требований кредитором недропользователя — юридического лица.

Таким образом, государство, как кредитор, станет активным участником процесса ликвидации (прекращения деятельности) недропользователя с самого начала, а не просто будет поставлено перед фактом наступления такого основания для досрочного прекращения права пользования недрами, как ликвидация субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование.

На основе изложенного можно заключить, что выполнение завершающих мероприятий требует дополнительного правового обеспечения. Предложенные диссертантом меры не станут дополнительными барьерами деятельности недропользователей, не повлекут дополнительную финансовую нагрузку на недропользователя и адаптированы к применению в России в современных условиях. Их закрепление в законодательстве, по

мнению диссертанта, позволит обеспечить действенную защиту природы от негативных последствий пользования недрами в период перехода промышленности на новый технологический уровень.

## **§ 2. Поддержание безопасности законсервированных и ликвидированных подземных объектов обустройства участков недр**

За историю освоения природоресурсного комплекса Российской Федерации за счет государственных средств был накоплен огромный фонд скважин (как ликвидированных в настоящее время, так и находящихся на консервации), горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, находящихся на территориях как распределенного, так и нераспределенного фонда недр и представляющих серьезную потенциальную опасность для окружающей среды и населения<sup>307</sup>. С. Е. Донской, будучи еще заместителем министра Минприроды России, утверждал, что «серьезной является проблема балансовой принадлежности десятков тысяч бесхозных скважин, шахт, горных выработок и другого имущества, когда-то сооруженного за счет государственных ресурсов, а в настоящий момент из-за износа и истечения нормативных сроков службы превратившегося в источник повышенной опасности для населения и окружающей среды»<sup>308</sup>.

Как уже было описано выше, такие проблемы возникают по причине закрытия в ЕГРП разделов в отношении объектов недвижимости после их ликвидации. Кроме того, в случае ликвидации или даже вывода из эксплуатации (консервации) производится исключение объектов из государственного реестра опасных производственных объектов (пункт 7 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов). Следствием этого также становится прекращение государственного надзора в области промышленной безопасности в отношении таких объектов (статья 16 Закона

---

<sup>307</sup> См.: Указанная выше Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 23 закона Российской Федерации «О недрах».

<sup>308</sup> Текст стенограммы заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 июня 2009 г. по вопросу о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по развитию минерально-сырьевой базы в Российской Федерации и контролю за рациональным и комплексным освоением недр (Бюллетень № 101(1074) Ч. 1. С. 40–59). URL: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2069350?QueryID=5055524&HighlightQuery=5055524> (дата обращения: 01.09.2016).

о промышленной безопасности) и преждевременное освобождение недропользователя от соответствующих обязанностей по страхованию «бывших» опасных производственных объектов<sup>309</sup>.

Судебно-арбитражной практикой признается превалирование наличия признаков для отнесения эксплуатируемого объекта к опасному производственному объекту над самим фактом нахождения такого объекта в реестре опасных производственных объектов, однако ею же подтверждается вывод о том, что объект формально перестает быть опасным производственным объектом после подписания акта о его ликвидации или консервации органом, выдавшим лицензию, и (или) органом государственного горного надзора<sup>310</sup>.

Следует отметить, что в конце 2014 г. в Закон об охране окружающей среды было введено понятие «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду». К таким объектам, в частности, были отнесены объекты капитального строительства по добыче сырой нефти и природного газа, железных руд, руд цветных металлов, урановой и ториевой руд, угля<sup>311</sup>. Однако, как и с опасными производственными объектами, консервация или ликвидация является основанием для снятия объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, с учета<sup>312</sup>. То есть презюмируется, что вывод из эксплуатации таких объектов прекращает их негативное воздействие на окружающую среду.

Подземные объекты обустройства представляют опасность не в связи с их эксплуатацией, а из-за особенностей их конструкции и расположения, поскольку они постоянно подвержены изменениям пластового давления, обрушениям породы и т. п. Например, через определенный промежуток

---

<sup>309</sup> На то, что исключение из реестра опасных производственных объектов подземных объектов обустройства, находящихся на консервации, является преждевременным, также указывал В. Б. Агафонов (см.: Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. М., 2014).

<sup>310</sup> См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2011 г. по делу № А40-59620/11-139-501. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>311</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 40, ст. 5566.

<sup>312</sup> См.: Пункты 11, 12 ст. 69.2 Закона об охране окружающей среды.

времени обсадная колонна скважины, которая служит для укрепления стенок и изоляции ствола скважины, может расслоиться, проржаветь и разрушиться. Кроме того, постепенно теряется сцепление тампонажного раствора с материалом, из которого сделана колонна, и земной породой. В результате этого нефть может подняться с нижних горизонтов до водоносных слоев земли, загрязнить воду, пригодную для использования в бытовых целях. Учитывая это Федеральный арбитражный суд Уральского округа в своем Постановлении от 4 апреля 2013 г. по делу № А50-11917/2012<sup>313</sup> небезосновательно указал, что «отсутствие контроля за техническим состоянием ликвидированных скважин является нарушением требований по охране недр, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки».

Судебно-арбитражная практика также свидетельствует о случаях разгерметизации подземных объектов обустройства после ликвидации<sup>314</sup>. В научных публикациях сообщается о нередких случаях загазованности, подтопления, провалов и разрушений ликвидированных шахт<sup>315</sup>. Оставляемые на шельфе стационарные нефтяные платформы и подводные трубопроводы, помимо вышеописанных рисков, также представляют долговременную (на сотни лет) угрозу для судоходства и рыболовства<sup>316</sup>.

Таким образом, представляется неправильным исключать подземные объекты обустройства из государственного реестра опасных производственных объектов до тех пор, пока прекращение существования таких объектов не будет подтверждено основанным на результатах маркшейдерских работ специальным заключением Ростехнадзора.

---

<sup>313</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>314</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 1 сентября 2008 г. по делу № Ф03-А59/2008-2/3529. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>315</sup> См., например: Зенкевич Г. А., Колмаков В. А. Закрытие угольных шахт и экология // Энергия: экономика, техника, экология. 2002. № 8. С. 42–44.

<sup>316</sup> См.: Патин С. А. Экологические проблемы освоения нефтегазовых ресурсов морского шельфа. М.: Изд-во ВНИРО, 1997. С. 84–98.

Кто же все-таки обязан поддерживать промышленную безопасность законсервированных и ликвидированных объектов обустройства: недропользователь или собственник таких объектов?

Законодательством о недрах, законодательством о промышленной безопасности опасных производственных объектов на недропользователя возлагаются многочисленные обязанности (см., например: статьи 22, 23, 24 Закона о недрах, статья 10 Закона о промышленной безопасности). Например, в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана:

- заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами (или формированиями) договоры на обслуживание;
- в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы (или формирования), а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников;
- иметь резервы финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий;
- обучать работников действиям в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;
- создавать системы наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии и поддерживать указанные системы в пригодном к использованию состоянии;
- осуществлять страхование опасных производственных объектов.

Как видно, указанные требования к рассматриваемой ситуации неприменимы, поскольку формально нет ни опасного производственного объекта, ни эксплуатирующей организации (эксплуатация не производится).

При этом проблемы с поддержанием промышленной безопасности объектов обустройства возникают в следующих случаях:

1) в переходный период между досрочным прекращением права пользования недрами, принадлежащего одному недропользователю, и предоставлением такого права новому недропользователю;

2) в случае наличия в пределах горного или геологического отвода законсервированных и ликвидированных объектов обустройства, правом владения которыми действующий недропользователь не обладает;

3) при прекращении права пользования недрами в связи с истечением срока действия лицензии (когда не планируется дальнейшее пользование недрами).

По общему правилу бремя содержания имущества несет его собственник (статья 210 Гражданского кодекса).

В первом из указанных выше случаев, если нет необходимости ликвидации, подземный объект обустройства консервируется. Контроль за сохранностью выработок, нефтяных и газовых скважин, находящихся на консервации, осуществляется в сроки, предусмотренные проектом на консервацию, но не реже двух раз в год. Проверки осуществляются комиссией, состав которой утверждается органами Ростехнадзора (преемника Госгортехнадзора России)<sup>317</sup>. Поддерживает находящиеся на консервации подземные объекты обустройства в безаварийном, безопасном для людей и окружающей среды состоянии по общему правилу их собственник.

Во втором случае объекты обустройства должны быть ликвидированы, если их дальнейшая эксплуатация нецелесообразна. При принятии решения о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, организацией учитываются необходимость объекта для дальнейшего пользования недрами, полнота отработки балансовых запасов полезных ископаемых по действующему проекту, экономические последствия от утраты промышленного значения запасов полезных ископаемых,

---

<sup>317</sup> См.: Пункт 56 Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами.



перспективы их прироста, возможность и целесообразность повторной разработки месторождения и т. п.

Решение о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, с числящимися на его учете запасами полезных ископаемых согласовывается с органами Ростехнадзора. Ликвидация объекта обустройства, связанного с добычей полезных ископаемых, производится после полного списания в установленном порядке запасов полезных ископаемых<sup>318</sup>. При этом в случае досрочного прекращения права пользования недрами ликвидация таких объектов должна быть осуществлена за счет средств недропользователя, чье право было прекращено. Другие собственники объектов обустройства обязательств по ликвидации объектов обустройства не несут<sup>319</sup>.

После того как собственник объектов обустройства, которые были ликвидированы или находятся на консервации, перестает осуществлять деятельность, связанную с использованием участка недр, он обычно производит полную «демобилизацию» своих сил и средств. Поддержание таких объектов обустройства в безаварийном, безопасном для людей и окружающей среды состоянии в таком случае осуществляется в основном путем заключения договоров на обслуживание соответствующих объектов профессиональными аварийно-спасательными службами или формированиями.

По этой причине в условия пользования недрами ранее включалась дополнительная обязанность пользователей недр осуществлять наблюдение за подземными (в том числе ликвидированными и находящимися на консервации) объектами обустройства<sup>320</sup>, оставшимися на соответствующем участке недр от прежних недропользователей. В 2013 г. соответствующая

---

<sup>318</sup> См.: Пункты 9, 38 Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами ; пункты 154, 155 Правил охраны недр (утв. Постановлением Госгортехнадзора Российской Федерации от 06.06.2003 № 71) // Российская газета. 2003. № 118. 19 июня.

<sup>319</sup> Подробнее см.: первый параграф третьей главы диссертации.

<sup>320</sup> Об этом, например, говорит Е. Ю. Мазков в своей работе. См.: Мазков Е. Ю. Актуализация лицензионных соглашений на право пользования недрами: проблемы теории и практики // Нефть, газ и право. 2008. № 4. С. 33–38.

обязанность пользователя недр была закреплена в статье 22 Закона о недрах, хотя и недостаточно определено: «Пользователь недр обязан обеспечить... безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр». Подобное правило было закреплено и в законодательстве СССР о недрах<sup>321</sup>.

При этом был обойден вопрос о праве недропользователя на получение компенсации соответствующих расходов от собственников такого имущества, которые по общему правилу несут бремя его содержания. Судебно-арбитражной практикой прямо подтверждается, что собственник объекта обустройства не обязан компенсировать недропользователю затраты на обеспечение безопасности такого объекта<sup>322</sup>. Между тем диссертант считает, что собственник объекта обустройства в таком случае необоснованно освобождается от бремени содержания своего имущества. На это также указывает в своей работе В. Д. Мельгунов<sup>323</sup>.

В случае если ликвидированные подземные объекты обустройства будут признаны опасными производственными объектами, исполнение собственниками обязанностей по наблюдению за ними также будет подкреплено законодательством о промышленной безопасности опасных производственных объектов.

На практике бесхозные ликвидированные подземные объекты обустройства для целей наблюдения и во избежание нарушения условий пользования недрами приобретаются недропользователями у государственных (муниципальных) органов как движимое имущество за символическую плату. Между тем, как представляется автору, признавать существование ликвидированных подземных объектов обустройства и при этом считать их движимым имуществом — абсурдно. Очевидно, что объекты

---

<sup>321</sup> См.: Башмаков Г. С. Указ соч. С. 128.

<sup>322</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 октября 2004 г. по делу № А75-5870/2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>323</sup> См.: Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. С. 256, 277.

обустройства после их ликвидации не становятся движимыми. Как и в процессе строительства, эксплуатации, они не могут быть перемещены относительно пространственного базиса, в котором размещены. Так, например, объекты незавершенного строительства прямо отнесены гражданском законодательством Российской Федерации к недвижимому имуществу<sup>324</sup>. Кроме того, постройки под землей признавались недвижимостью в русском праве еще в конце XIX — начале XX века<sup>325</sup>.

Вопросы постановки недропользователями на баланс подземных (в том числе ликвидированных) объектов обустройства, находящихся в границах предоставленных им горных отводов, наблюдения за такими объектами часто становятся предметом исследований<sup>326</sup> и судебных споров<sup>327</sup>.

Для постановки на учет бесхозяйных ликвидированных подземных объектов обустройства в законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по мнению автора, необходимо предусмотреть правовые механизмы, позволяющие в ускоренном порядке оформлять такую регистрацию, а именно предусмотреть процедуру кадастрового учета ликвидированных подземных объектов обустройства и специальный перечень документов, являющихся основанием для регистрации прав на них, в котором вместо разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию будут предусмотрены:

- 1) специальное заключение органа государственного горного надзора (Ростехнадзора), основанное на результатах маркшейдерских работ и подтверждающее существование таких объектов;
- 2) копия лицензии на право пользования недрами, подтверждающей нахождение соответствующих объектов в границах предоставленного заявителю горного или

---

<sup>324</sup> См.: Статья 130 Гражданского кодекса.

<sup>325</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник гражданского права. М. : Фирма «СПАРК», 1995; Исаченко В. В. Право на горные отводы // Вестник гражданского права. 1914. № 4. С. 49–62.

<sup>326</sup> См., например: Сидоров И. Н. Правовые проблемы перехода права пользования на участки недр в законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2011.

<sup>327</sup> См., например: постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10 декабря 2012 г. по делу № А47-8017/2012, от 4 апреля 2013 г. по делу № А50-11917/2012, постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 марта 2008 г. по делу № Ф04-1906/2008(2283-А75-32), от 5 октября 2004 г. по делу № А75-5870/2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

геологического отвода (в случае, если заявителем является не государственный или муниципальный орган).

При прекращении права пользования недрами в связи с истечением срока действия лицензии (когда не планируется дальнейшее пользование недрами) ликвидированные подземные объекты обустройства фактически становятся бесхозными. Согласно статье 26 Закона о недрах пользователь недр несет ответственность, возложенную на него Законом о недрах, только до завершения процесса ликвидации или консервации.

Разработчики проекта Федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах» развили приведенное выше положение, указав, что после завершения работ по консервации или ликвидации пользователь недр утрачивает права, освобождается от обязанностей, которые он имел в соответствии с лицензией на пользование соответствующим участком недр<sup>328</sup>.

Авторы упомянутого выше проекта Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»<sup>329</sup> подошли к вопросу распределения обязанностей по поддержанию безопасности объектов обустройства более основательно, упомянув, однако, только скважины:

«Статья 25.2... Обеспечение безопасного состояния скважин, созданных для осуществления геологического изучения (в том числе регионального), разведки и добычи углеводородного сырья, осуществляется их собственником, за исключением случаев, предусмотренных частью второй настоящей статьи...

Обеспечение безопасного состояния скважин, созданных для осуществления геологического изучения (в том числе регионального), разведки и добычи углеводородного сырья, расположенных в границах участков недр, предоставленных в пользование, осуществляется пользователем недр...

---

<sup>328</sup> См.: Статья 55 проекта Федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах».

<sup>329</sup> URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=25212> (дата обращения: 01.09.2016).

Скважины, созданные для осуществления геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, которые являются бесхозными, принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению федерального органа управления государственным фондом недр.

По истечении года со дня постановки бесхозных скважин, созданных для осуществления геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, на учет федеральный орган управления государственным фондом недр обращается в суд с требованием о признании права государственной собственности на указанные скважины».

Во избежание вышеуказанных пробелов в законодательстве в Законе о недрах предлагается закрепить обязанность собственника подземных объектов обустройства осуществлять наблюдение за такими объектами после их ликвидации, поддерживать ликвидированные подземные объекты обустройства в безопасном состоянии в течение бессрочного периода, если только прекращение их существования не подтверждено специальным заключением Ростехнадзора. При этом, учитывая установленную в статье 22 Закона о недрах обязанность недропользователя обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр, в названной статье следует предусмотреть право недропользователя на получение компенсации соответствующих расходов от собственников такого имущества.

Как уже указывалось, наблюдение за ликвидированными подземными объектами обустройства и поддержание их безопасности следует относить к завершающим мероприятиям. В связи с этим формируемые ликвидационные фонды предлагается увеличивать за счет дополнительных отчислений для поддержания ликвидированного имущества, находящегося в недрах, в безопасном для людей и окружающей среды состоянии, а также для ликвидации негативных последствий возможных осложнений на таких

объектах. Подобные предложения уже высказывались юристами, предлагающими создавать специализированные амортизационные фонды<sup>330</sup>.

Для определения размера таких дополнительных отчислений представляется возможным определить примерный расчетный показатель необходимых разумных расходов по конкретному объекту за определенный период времени, например, в течение двадцати лет после ликвидации объекта, с учетом обычных рисков (исходя из необходимости обслуживания указанных объектов профессиональными горноспасательными службами, профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов и т. п.).

Как уже отмечалось, в законодательстве Французской Республики и ФРГ за недропользователем закреплены обязанности наблюдать за участками недр после прекращения государственного надзора за работами и выдачи акта об окончании работ. Во Французской Республике часть таких обязанностей государство может принять на себя, но после оплаты недропользователем компенсационных сумм в расчете на первые 10 лет наблюдений<sup>331</sup>.

Кроме того, учет ликвидированных, так же как и находящихся на консервации, объектов ведется преемником Госгортехнадзора России (Ростехнадзор) в соответствии с установленными Госкомстатом России формами государственного федерального статистического наблюдения и установленным порядком ведения государственного учета участков недр, предоставленных в пользование<sup>332</sup>.

Наличие большого количества ликвидированных подземных объектов обустройства вызвало необходимость организации сбора и обобщения

---

<sup>330</sup> Агеев Р. В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности. С. 134.

<sup>331</sup> См.: Статья L174-2 Нового горного кодекса Французской Республики.

<sup>332</sup> См.: Пункт 18 Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами.

информации по учету таких объектов Федеральным агентством по недропользованию<sup>333</sup> для дальнейшего наблюдения за такими объектами.

Для поддержания безопасности ликвидированных объектов обустройства специальные службы должны получать к ним доступ, проводить измерения и профилактические работы. Вместе с этим неопределенность правового режима ликвидированных подземных объектов обустройства вызывает сложности с доступом к ним и с установлением сервитутов в отношении земельных участков для осуществления наблюдения за такими объектами.

Частные сервитуты предоставляются собственникам объектов недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости)<sup>334</sup>. Однако у бесхозных ликвидированных подземных объектов собственников нет. По этой причине недропользователи могут столкнуться с невозможностью исполнения своей обязанности поддерживать безопасность всех объектов обустройства в границах предоставленных им участков недр. В отношении же нераспределенных участков недр такие проблемы могут возникнуть у государства.

Основное отличие публичного сервитута от частного состоит в субъекте, в пользу которого установлен сервитут: если частный сервитут устанавливается в пользу определенного лица — обладателя права на недвижимую вещь, то публичный — в пользу неопределенного круга лиц.

В связи с этим в статье 23 Земельного кодекса, содержащей закрытый перечень оснований установления публичных сервитутов, предлагается предусмотреть возможность установления публичного сервитута в отношении земельных участков для осуществления наблюдения за бесхозными ликвидированными подземными объектами обустройства и поддержания их безопасности.

---

<sup>333</sup> См.: Приказ Роснедр от 6 декабря 2005 г. № 1244 «Об организации сбора и обобщения информации по учету законсервированных и ликвидированных параметрических, поисковых и разведочных скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>334</sup> См.: Статья 274 Гражданского кодекса.

Для реализации собственниками ликвидированных подземных объектов обустройства права требования предоставления частных сервитутов в целях доступа к ним необходимо признание таких объектов в качестве объектов недвижимости. Это еще раз подкрепляет позицию диссертанта о том, что до тех пор, пока прекращение существования таких объектов не будет подтверждено основанным на результатах маркшейдерских работ заключением Ростехнадзора, связанные с ними разделы ЕГРП не следует закрывать.

Таким образом, обоснованная необходимость поддержания безопасности ликвидированных подземных объектов обустройства обнаруживает множество проблем. Они обусловлены специфичностью подземных объектов обустройства. Следует также подчеркнуть, что рассмотренные в настоящем параграфе общественные отношения не возникают в области безопасности наземных объектов капитального строительства, поскольку их ликвидация влечет прекращение существования таких объектов.



## Заключение

Проведенное исследование правового регулирования обустройства участков недр показало наличие в законодательстве Российской Федерации многочисленных нерешенных правовых проблем в этой области, главным образом вызванных игнорированием законодателем специфики объектов обустройства.

Несмотря на уникальность таких объектов, особенно подземных объектов обустройства, создание которых влечет за собой повышенную нагрузку на окружающую среду, специальное правовое регулирование отношений по их размещению, строительству, консервации и ликвидации в основном ограничивается немногочисленными техническими нормами, дополняющими общие положения в отношении объектов капитального строительства. Особенности правового регулирования передачи прав на объекты обустройства, за исключением случаев перехода права пользования недрами, законодательством Российской Федерации вообще не предусмотрены.

Это вызывает множество проблем, в числе которых можно назвать следующие:

1. Свободное распоряжение объектами обустройства увеличивает риск нарушения принципа рационального использования недр, а также создает дополнительные экологические риски недропользования.

2. В случае прекращения права пользования недрами или продажи объектов обустройства лицу, не владеющему лицензией на право пользования недрами, земельные участки, в границах которых они находятся, как правило, перестают использоваться по своему целевому назначению.

3. Недропользователи нередко безнаказанно не исполняют установленные законодательством обязанности по консервации и ликвидации объектов обустройства, приведению участков земли и других

природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

4. Множество ликвидированных подземных объектов обустройства являются бесхозными.

В результате проведенного исследования, в том числе, были сделаны следующие выводы:

1. Законодательство Российской Федерации не содержит единого понятия, характеризующего объекты капитального строительства, тесно связанные своим назначением и территориальным размещением с процессом пользования недрами.

2. В законодательстве Российской Федерации необходимо закрепить специальные требования в отношении объектов обустройства, в том числе предусмотреть механизм кадастрового учета подземных объектов обустройства на основании результатов маркшейдерских работ, признавать ликвидированные подземные объекты обустройства существующими объектами капитального строительства и опасными производственными объектами.

3. Консервация и ликвидация объектов обустройства, приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, представляют собой важную меру охраны окружающей среды при недропользовании. Санкция в виде досрочного прекращения права пользования недрами реально не обеспечивает выполнение недропользователями указанных завершающих мероприятий. В целях эффективного обеспечения охраны окружающей среды целесообразно поддерживать информированность органов, выдавших лицензию, о платежеспособности недропользователей для возможности оперативного реагирования в случае ее снижения.

4. Необходимо в одних случаях – ввести, а в других случаях расширить применение административно-правовых методов регулирования

общественных отношений по обустройству участков недр, в том числе путем законодательного установления ограничения оборотоспособности объектов обустройства.

На основе анализа отечественного, а также зарубежного опыта, доктринальных источников и материалов судебно-арбитражной практики диссертантом были разработаны теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования общественных отношений по обустройству участков недр.

Несмотря на либеральное направление развития законодательства Российской Федерации, автор полагает, что в вопросах охраны окружающей среды приоритетом должно быть предотвращение неоправданного вреда.

Предложенные меры, по мнению диссертанта, не станут необоснованными барьерами деятельности недропользователей и адаптированы к применению в России в современных условиях. Экологическая значимость этих мер гораздо выше некоторых финансовых трудностей, которые недропользователи могут испытывать при их реализации. Закрепление в законодательстве Российской Федерации предложений диссертанта повысит ответственность недропользователей и снизит экологические риски последствий процесса пользования недрами.

## Список использованных источников

### Конституция и федеральные законы Российской Федерации:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть первая // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.
7. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381.
8. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.
9. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823.

10. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.
11. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4556.
12. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49, ст. 4694.
13. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 18.
14. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588.
15. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3589.
16. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594.
17. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. I). С. 3431.
18. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251.

19. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.
20. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.
21. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 9, ст. 805.
22. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.
23. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 5.
24. Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» // Российская газета. 2012. № 136. 18 июня.
25. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (часть I), ст. 86.

**Подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти Российской Федерации:**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48, ст. 5938.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1999 г. № 741 «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» // 1999. № 29, ст. 3747.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2669.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2581.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации,

- кадастра и картографии» (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1100.
  9. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5068.
  10. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 257 «О лицензировании производства маркшейдерских работ» (вместе с «Положением о лицензировании производства маркшейдерских работ») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1782.
  11. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 1170 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6679.
  12. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 40, ст. 5566.



13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 38, ст. 4334.
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 2761-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 3, ст. 596.
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. № 2462-р «Об утверждении комплекса первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 50, ст. 7229.
17. Приказ Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г. «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // Российские вести. 1996. № 147. 8 августа.
18. Приказ Минприроды России от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положения и классификаций» (вместе с «Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ») // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21.
19. Приказ Минприроды России от 17 июня 2009 г. № 156 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной

- функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 38.
20. Приказ Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья» // Российская газета. 2010. № 183. 18 августа.
21. Приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 254 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 41.
22. Приказ Минприроды России от 27 октября 2010 г. № 464 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» // Российская газета. 2010. № 271. 1 декабря.
23. Приказ Минприроды России от 25 июня 2012 г. № 162 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешения на строительство объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с использованием недрами (за исключением работ, связанных с использованием участками недр местного значения)» // Российская газета. 2012. № 251. 31 октября.

24. Приказ Минприроды России от 13 февраля 2013 г. № 53 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 43.
25. Приказ Минприроды России от 28 октября 2015 г. № 44 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 6.
26. Приказ Минэкономразвития России от 13 декабря 2010 г. № 627 «Об утверждении формы акта обследования и требований к его подготовке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 16.
27. Приказ Минэкономразвития России от 23 ноября 2011 г. № 693 «Об утверждении формы технического плана сооружения и требований к его подготовке» // Российская газета. 2012. № 35. 17 февраля.
28. Приказ Минэкономразвития России от 23 декабря 2013 г. № 765 «Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, состава номера регистрации, порядка присвоения при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним объектам недвижимого имущества условных номеров, которым в установленном законодательством Российской Федерации порядке не присвоен кадастровый номер, форм свидетельства о государственной регистрации права и специальной

регистрационной надписи на документах, требований к заполнению свидетельства о государственной регистрации прав и специальной регистрационной надписи, а также требований к формату специальной регистрационной надписи в электронной форме» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 46.

29. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 12 января 2015 г. № 1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
30. Приказ Минфина России от 13 декабря 2010 г. № 167н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Оценочные обязательства, условные обязательства и условные активы» (ПБУ 8/2010)» // Российская газета. 2011. № 32. 16 февраля.
31. СП 91.13330.2012. Свод правил. Подземные горные выработки. Актуализированная редакция СНиП II-94-80 (утв. Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 № 283).
32. Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей среде в результате экологических правонарушений (утв. Госкомэкологией Российской Федерации 06.09.1999). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
33. Приказ Роснедр от 6 декабря 2005 г. № 1244 «Об организации сбора и обобщения информации по учету законсервированных и ликвидированных параметрических, поисковых и разведочных скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
34. Постановление Госгортехнадзора Российской Федерации от 2 июня 1999 г. № 33 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов,

- связанных с пользованием недрами // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 29.
35. Постановление Госгортехнадзора Российской Федерации от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении «Правил охраны недр» // Российская газета. 2003. № 118. 19 июня.
36. Приказ Ростехнадзора от 7 апреля 2011 г. № 168 «Об утверждении требований к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 37.
37. Приказ Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.
38. Приказ Рослесхоза от 27 декабря 2010 г. № 515 «Об утверждении порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых» // Российская газета. 2011. № 107. 20 мая.
39. Приказ Рослесхоза от 29 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки» // Российская газета. 2012. № 162. 18 июля.
40. ОК 013-2014 (СНС 2008). Общероссийский классификатор основных фондов (принят и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2018-ст) / Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### **Акты, утратившие силу, либо не подлежащие применению:**

1. Устав Горный Российской империи (Свод законов Российской империи. Том седьмой. Устав горный. Издание 1893 года). — М. : Институт компьютерных исследований, 2004. — 288 с.
2. Решение Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената от 23 января 1902 г. № 36 // Лестам В. Г. Устав Горный (т. VII Свода законов издания 1912 г.) с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем : в 2 т. СПб., 1914. Т. 2.
3. Горное положение Союза ССР : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 68, ст. 688.
4. Приказ Роснедр от 18 марта 2009 г. № 287 «О выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами» (фактически утратил силу). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### **Законопроекты, пояснительные записки к ним и другие проекты нормативных правовых актов:**

1. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 23 Закона Российской Федерации «О недрах» (подготовлен Минприроды России, но не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Проект Кодекса Российской Федерации «О недрах» (подготовленный Центром «СРП-Недра» при Минприроды России). URL: <http://www.ecolife.ru/info/docum/ind-nedr.shtml> (дата обращения: 01.09.2016).

3. Проект Федерального закона № 218732-3 «Кодекс Российской Федерации о недрах» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 25 июня 2002 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (подготовленный Минприроды России). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npr=25212> (дата обращения: 01.09.2016).
5. Проект Федерального закона № 187513-4 «О недрах» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 17 июня 2005 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12 закона Российской Федерации «О недрах» № 102256-6 (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 29.06.2012.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовленный Минприроды России, но не внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 9 ноября 2012 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов» (подготовленный Минприроды России, но не внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 13.01.2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Заключение об оценке регулирующего воздействия на указанный проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов». URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=18827> (дата обращения: 01.09.2016).

#### **Международные и зарубежные нормативные правовые акты:**

1. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 01.09.2016).
2. Модельный кодекс Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 «О недрах и недропользовании для государств — участников СНГ» // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 2). С. 5–218.
3. Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 36 «Обесценение активов» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 37 «Резервы, условные обязательства и условные активы» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. № 99-IV ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» // Казахстанская правда. 2008. 13 декабря.



6. Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. №2 91-IV ЗРК «О недрах и недропользовании» // Казахстанская правда. 2010. № 159–160 (26220–26221). 25 июня; 2010. № 161–162 (26222–26223). 26 июня.
7. Горный закон ФРГ от 13 августа 1980 г. (Bundesberggesetz (BBergG) // BGBL. I. S. 1310.
8. Закон Киргизской Республики от 9 августа 2012 г. № 160 «О недрах» // Эркин Тоо. 2012. № 73-74. 17 августа.
9. Закон Норвегии от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности» (LOV-1996-11-29-72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)) // Avd I 1996 Nr. 22.
10. Закон США «О комплексных природоохранных мерах, возмещении вреда окружающей среде и ответственности за его причинение» 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) // 42 U.S.C. параграфы с 9601 до 9675.
11. Закон США «О контроле и рекультивации земель при открытых разработках» 1977 г. (The Surface Mining Control and Reclamation Act) // 30 U.S.C. параграфы с 1201 по 1328.
12. Кодекс о недрах Республики Молдова от 2 февраля 2009 г. № 3-XVI // Официальный монитор Республики Молдова. 2009. № 75-77. Ст.197.
13. Кодекс Республики Армения о недрах от 17 декабря 2011 г. № ЗР-280. URL:<http://www.parliament.am/legislation.php?ID=4343&lang=rus&sel=show#11> (дата обращения: 01.09.2016).
14. Новый горный кодекс Французской Республики 2011 г. (принят Приказом Президента Французской Республики от 20 января 2011 г. № 2011-91) (Code minier (nouveau) (Créé par Ordonnance № 2011-91 du 20 janvier 2011)). URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023501962&dateTexte=20150917> (дата обращения: 01.09.2016).

### **Акты судебных органов:**

1. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2005. № 5.
2. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 3531/00 по делу № 4-187. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Обзор практики рассмотрения земельных споров (одобрен Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 24 декабря 2010 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13 апреля 2010 г. по делу № А47-2285/2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 29 апреля 2011 г. по делу № А07-11956/10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10 декабря 2012 г. по делу № А47-8017/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 4 апреля 2013 г. по делу № А50-11917/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 сентября 2015 г. по делу № А60-54418/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15 сентября 2015 г. по делу № А60-54421/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июня 1998 г. по делу № А29-3640/98. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 октября 2004 г. по делу № А75-5870/2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 июня 2005 г. по делу № Ф04-3888/2005(12363-А75-36). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 марта 2008 г. по делу № Ф04-1906/2008(2283-А75-32). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 мая 2009 г. по делу № А45-8008/2008-12/149. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29 ноября 2011 г. по делу № А75-1929/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 декабря 2011 г. по делу № А75-1931/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 декабря 2011 г. по делу № А75-1930/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
18. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 декабря 2012 г. по делу № А75-3082/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
19. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 апреля 2013 г. по делу № А27-15342/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 25 июня 2002 г. по делу № Ф03-А51/02-1/1170. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
21. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 февраля 2004 г. по делу № Ф03-А51/03-1/3430. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
22. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 1 сентября 2008 г. по делу № Ф03-А59/2008-2/3529. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
23. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 29 ноября 2012 г. по делу № А65-13931/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
24. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 февраля 2012 г. по делу № А40-59765/11-21-502. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
25. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 февраля 2015 г. по делу № А41-20678/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
26. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 августа 2013 г. по делу № А56-66564/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
27. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 ноября 2010 г. № А33-7290/2005. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
28. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25 августа 2014 г. по делу № А09-7675/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
29. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 июля 2015 г. по делу № А54-5287/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

30. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2011 г. по делу № А40-59620/11-139-501. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
31. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2012 г. по делу № А40-59767/11-2-389. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
32. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 февраля 2011 г. по делу № А27-25090/2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
33. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2011 г. по делу № А60-46446/2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
34. Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 июля 2013 г. по делу № А81-1644/2013. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 01.09.2016).

**Учебная литература, словари, монографии и комментарии:**

1. Абалкина, И. Л. Страхование экологических рисков (из практики США) / И. Л. Абалкина. — М. : Инфра-М, 1998. — 88 с.
2. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами : монография / В. Б. Агафонов. — М. : Проспект, 2012. — 240 с.
3. Алексеев, В. А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования / В. А. Алексеев. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 504 с.
4. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. литература, 1975. — 264 с.
5. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. литература, 1982. — 360 с.

6. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 576 с.
7. Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР / Г. С. Башмаков. — М. : Наука, 1974. — 156 с.
8. Белов, В. А. Что изменилось в Гражданском кодексе? : практ. пособие / В. А. Белов. — М. : Юрайт, 2014. — 183 с.
9. Боголюбов, С. А. Правотворчество в сфере экологии / С. А. Боголюбов. — М. : Эксмо, 2010. — 528 с.
10. Большой толковый словарь русского языка. — 1-е изд. СПб. : Норинт. С. А. Кузнецов, 1998. — 1536 с.
11. Братусь, С. Н. Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. — М. : Госюриздат, 1963 — 196 с.
12. Бринчук, М. М. Принципы экологического права / М. М. Бринчук. — М. : Юстицинформ, 2013. — 208 с.
13. Брославский, Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России : Ecology and Environment Protection: Laws and Practices USA and Russia : монография / Л. И. Брославский. — М. : ИНФРА-М, 2013. — 317 с.
14. Брославский, Л. И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза : Liability for environment and damages compensation: Laws and practices Russia, USA and European Union : монография / Л. И. Брославский. — М. : ИНФРА-М, 2014. — 229 с.
15. Бучнев, О. А. Экономические вопросы ликвидации основных производственных фондов и проведения ликвидационных работ на различных стадиях разработки нефтегазовых месторождений / Обз. инф. / О. А. Бучнев, Е. А. Журавлев, А. Х. Злочевер, Л. В. Шамис — М. : ООО «ИРЦ Газпром», 2007.
16. Василевская, Д. В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах:

- теория и практика : монография / Д. В. Василевская. — М. : ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. — 352 с.
17. Васильев, А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. — М. : Юридическая литература, 1976. — 264 с.
  18. Высторобец, Е. А. Экологическое право: Мотивации в международном сотрудничестве = Environmental law: Motivations in International Cooperation / Е. А. Высторобец ; Российский экологический союз Ассоциация «Росэкспресс» ; Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды при содействии посольства Королевства Нидерландов. — М. : Наука, 2006. — 383 с.
  19. Галиновская, Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений / Е. А. Галиновская. — М., 2009. — С. 40–41.
  20. Голиченков, А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов : учеб. пособие для вузов / А. К. Голиченков. — М. : Издательский дом «Городец», 2008. — 448 с.
  21. Гончаров, П. П. Правовое обеспечение создания скважин как горного недвижимого имущества: земельный, градостроительный и учетно-регистрационный аспекты : монография / П. П. Гончаров. — М. : НОРМА, 2013. — 384 с.
  22. Горное право : учебник / под ред. К. Н. Трубецкого, А. М. Волкова. — М. : Изд-во «Щит-М», 2007. — 304 с.
  23. Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1 / В. В. Байбак, Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев и др. ; под ред. Ю. К. Толстого ; Санкт-Петербургский государственный университет. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2014. — 778 с.

24. Гражданское право России. Общая часть : курс лекций / авт. кол.: М. И. Брагинский, В. В. Залесский, Н. И. Клейн и др. ; отв. ред. О. Н. Садилов ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : Юристъ, 2001. — 776 с.
25. Дигесты Юстиниана : избр. фрагменты в пер. и с примеч. И. С. Перетерского / отв. ред. Е. А. Скрипилев. — М. : Наука, 1984. — 456 с.
26. Дудиков, М. В. Рациональное недропользование — проблемы и пути решения / М. В. Дудиков, А. Е. Мелехин, Е. С. Мелехин. М. : АНО «Аудит недропользования и консалтинг», 2010. — 266 с.
27. Елюбаев, Ж. С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика : монография / Ж. С. Елюбаев. — Алматы : Печатный лом «Колесо», 2010. — 452 с.
28. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин — М. : Норма, 2007. — 368 с.
29. Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / под ред. В. В. Залесского. — М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2006. — 300 с.
30. Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. — М. : Эксмо, 2010. — 480 с.
31. Клюкин, Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки / Б. Д. Клюкин. — М. : Городец-издат, 2000. — 443 с.
32. Комментарии Закона Российской Федерации «О недрах» (постатейный) (С. А. Боголюбов, И. Д. Горкина, Ю. Г. Жариков, Ю. Е. Кацман, Е. Г. Краюшкина, Л. Б. Шейнин) // Законодательство и экономика. 1999. № 4, 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



33. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова : справоч. изд. — М. : Эксмо, 2010. — 736 с.
34. Корнеев, С. М. Избранное / С. М. Корнеев ; сост. и науч. ред. П. В. Крашенинников. — М. : Статут, 2012. — 311 с.
35. Красавчиков, О. А. Советское гражданское право. Т. 1 / О. А. Красавчиков. — М. : Высш. школа, 1985. — 544 с.
36. Краснова, И. О. Экологическое право и управление в США / И. О. Краснова. — М. : Байкальская академия, 1992. — 240 с.
37. Крассов, О. И. Право частной собственности на землю / О. И. Крассов. — М. : Юристъ, 2000. — 379 с.
38. Лисковец, Б. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. Всесоюзный институт юридических наук / Б. А. Лисковец. — М. : Госюриздат, 1960. — 119 с.
39. Матузов, Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 2-е изд. — М. : Юристъ, 2005. — 541 с.
40. Международно-правовые основы недропользования : учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М. : Норма, 2007. — 528 с.
41. Мельгунов, В. Д. Теоретические основы горного права России / В. Д. Мельгунов. — М. : Проспект, 2015. — 328 с.
42. Мухитдинов, Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 1: Правовые проблемы пользования недрами / Н. Б. Мухитдинов. — Алматы, 2010. — 309 с.
43. Мухитдинов, Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 2: Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики / Н. Б. Мухитдинов. — Алматы, 2010. — 420 с.
44. Орлов, В. П. Проблемы управления природными ресурсами / В. П. Орлов. М. : Геоинформмарк, 1998. — 42 с.

45. Патин, С. А. Экологические проблемы освоения нефтегазовых ресурсов морского шельфа / С. А. Патин. М. : Изд-во ВНИРО, 1997. — 350 с.
46. Певзнер, М. Е. Горное право : учебник для вузов / М. Е. Певзнер. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Московского государственного горного университета, 2001. — 375 с.
47. Перчик, А. И. Горное право : учеб. пособие / А. И. Перчик. — М. : Макс Пресс, 2008. 3-е изд., перераб. и доп. — 392 с.
48. Петров, В. В. Экологическое право России : учебник / В. В. Петров. М. : БЕК, 1996. — 557 с.
49. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров. — М. : Статут, 2008 — 731 с.
50. Применение ответственности за экологические правонарушения : учеб.-метод. пособие для практических работников / авт. кол.: М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, А. Э. Жалинский и др. ; отв. ред. О. Л. Дубовик ; Институт государства и права Российской академии наук. — М. : Городец, 2007. — 542 с.
51. Протасов, В. Н. Правоотношение как система / В. Н. Протасов. — М. : Юрид. литература, 1991. — 143 с.
52. Райхер, В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер. — М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1947— 283 с.
53. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации (Недра и право) / О. М. Теплов, Б. Д. Клюкин, Н. И. Толстых, М. В. Веремеева. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002. — 348 с.
54. Розовский, Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б. Г. Розовский. — Киев : Наукова думка, 1981 — 238 с.

55. Савичь, Г. Г. Русское горное законодательство с разъяснениями. Часть первая, Устав горный (Свод Зак. Т. VII) с Продолжением 1902 г., новейшими узаконениями, инструкциями, распоряжениями Министерств и определениями Прав. Сената / Г. Г. Савичь. — Санкт-Петербург, 1905. — 1780 с.
56. Сидоров, И. Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход : научное издание / И. Н. Сидоров. — М. : Проспект, 2016. — 128 с.
57. Старова, Е. В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов / Е. В. Старова ; отв. ред. доц. О. М. Козырь. — М. : ИПЦ «Маска», 2011. — 160 с.
58. Степанов, С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве / С. А. Степанов. — М. : Статут, 2004. — 223 с.
59. Стругов, В. Г. Курс горного права / В. Г. Стругов. — СПб., 1907. — 310 с.
60. Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр / Н. А. Сыродоев. М. : Юрид. литература, 1969. — 168 с.
61. Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. — М. : Городец, 2003. — 544 с. ; М., 2006. — 613 с.
62. Тихомиров, Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. М. : БЕК, 1995. — 496 с.
63. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Е. Ю. Шведова ; Российская АН ; Российский фонд культуры. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : АЗЪ, 1995. — 928 с.
64. Удинцев, В. А. Русское горноземельное право / В. А. Удинцев. — Киев : Типография И. И. Чоколова, Фундуклеевская. № 22. 1909. — 371 с.

65. Удинцев, В. А. Пределы горной свободы / В. А. Удинцев // Известия Азербайджанского политехнического института. — Баку, 1927. Вып. 3. — С. 147–174.
66. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М. : Юрид. литература. 1974. — 340 с.
67. Черепяхин, Б. Б. К вопросу о публичном и частном праве. Иркутск, 1926 // Революция права. — М., 1927, № 2. — С. 147–149.
68. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. / Г. Ф. Шершеневич. — М. : Фирма «СПАРК», 1995. — 556 с.
69. Штоф, А. Ю. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / А. Ю. Штоф. — СПб. : тип. М. М. Стасюлевича, 1896. — 628 с.
70. Шуплецова, Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. — М. : Юриспруденция, 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
71. Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. проф. С. А. Боголюбова. — М. : Норма, 2001. — 448 с.
72. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П. Г. Лахно — русск. изд. — М. : Издательская группа «Юрист», 2011. — 1076 с.
73. Яковлев, В. Н. Горное право современной России (конец XX — начало XXI века) : учеб. пособие / В. Н. Яковлев. — Ижевск : Jus est, 2011. — 620 с.
74. Яновский, А. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России / А. Е. Яновский. СПб. : Тип. М-ва фин. (В. Киршбаума), 1900. — 166 с.
75. David M. Bearden. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act (Congressional Research

Service's report for Congress). P. 21–22. URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).

76. International Mining Law. 1918. Theo by Theo. F. van Wageningen. — New York : McGraw-Hill book Company, Incorporated, 1918.

#### **Публикации периодической печати и сборников конференций:**

1. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде при пользовании недрами / В. Б. Агафонов // Lex Russica. Научные труды МГЮА имени О. Е. Кутафина. 2011. № 4. — С. 700 – 706.
2. Агафонов, В. Б. Актуальные проблемы охраны земель от загрязнения при осуществлении деятельности, связанной с использованием недрами / В. Б. Агафонов // Аграрное и земельное право. 2012. № 4. — С. 77–82.
3. Агафонов, В. Б. Современное состояние законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами / В. Б. Агафонов // Lex Russica. 2012. № 2. — С. 322–328.
4. Агафонова, В. К. Проблемы правового регулирования ликвидации и консервации горных предприятий / В. К. Агафонова // Российское правоведение: Трибуна молодого ученого : сб. статей. Вып. 9. — С. 119–120.
5. Агеев, Р. В. Предоставление земельных участков для геологического изучения недр / Р. В. Агеев // Журнал российского права. 2008. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Алланина, Л. М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения / Л. М. Алланина // Юрист. 2011. № 8. — С. 26–28.

7. Анисимов, А. П. Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности в сфере градостроительной деятельности / А. П. Анисимов, А. В. Кодолова // *Налоги*. 2009. № 42. — С. 12–18.
8. Анисимов, А. П. Изъятие земельных участков для государственных нужд у арендатора: проблемы теории и практики / А. П. Анисимов, В. В. Устюкова // *Право и экономика*. 2012. № 3. — С. 55–60.
9. Бартош, В. М. Проблемы совершенствования законодательства об обязательном страховании как элемента системы обеспечения национальной безопасности / В. М. Бартош // *Законодательство*. 2011. № 1.
10. Бартош, В. М. Страховой случай при страховании, допускающем возможность «отложенного вреда» / В. М. Бартош // *Хозяйство и право*. 2011. № 3. — С. 52–59.
11. Батутов, А. Недра на замке. Несовершенство российского законодательства мешает разработке углеводородных месторождений / А. Батутов // *Нефть России*. 2009. № 1. — С. 70–73.
12. Боголюбов, С. А. Диалог С. А. Боголюбова и Ж. С. Елюбаева об опыте России и Казахстана / С. А. Боголюбов, Ж. С. Елюбаев // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2012. № 4 (35). — С. 101 – 108.
13. Болтанова, Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения / Е. С. Болтанова // *Хозяйство и право*. 2013. № 2. С. — 116–120.
14. Болтанова, Е. С. Правовой режим имущественных комплексов энергетического сектора экономики России / Е. С. Болтанова // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2013. № 11. С. 50–62.
15. Бринчук, М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право / М. М. Бринчук // *Экологическое право*. 2007. № 4. — С. 10–16.

16. Бринчук, М. М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О. С. Колбасова о концепции экологического права / М. М. Бринчук // Экологическое право. 2007. № 6. — С. 16–21.
17. Бринчук, М. М. Экологическая безопасность в энергетическом контексте / М. М. Бринчук // Закон. 2015. № 1. — С. 76–83.
18. Быстров, Г. Е. О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России / Г. Е. Быстров // Argumentum ad iudicium. Труды ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА, 2006. Т. 1.— С. 473–481.
19. Василевская, Д. В. Частно-правовые и публично-правовые начала в российском законодательстве о недрах / Д. В. Василевская // Федерализм. 2007. № 4. — С. 135–144.
20. Васильева, М. И. Экономическое стимулирование природоохранной деятельности: состояние и перспективы правового регулирования / М. И. Васильева // Хозяйство и право. 2007. № 12. — С. 15–22.
21. Васильева, М. И. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях / М. И. Васильева // Экологическое право. 2012. № 4. — С. 26–32.
22. Вершило, Н. Д. Правовые основы взимания платежей за природопользование и негативное воздействие на окружающую среду / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило // Российская юстиция. 2008. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
23. Вестник топливно-энергетического комплекса. 2002. № 1.
24. Ветошкина, Л. П. Совершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды во исполнение поручений Государственного совета. URL: <http://www.baikalforum.ru/pub/img/qa/741/VetoshkinaL.P..doc> (дата обращения: 01.09.2016).

25. Власенко, Н. А. Неопределенность в праве: понятие и формы / Н. А. Власенко, Т. Н. Назаренко // Государство и право. 2007. № 6. — С. 5 – 12.
26. Волков, А. М. К вопросу о правовых конфликтах в области недропользования / А. М. Волков // Административное право и процесс. 2009. № 6. — С. 14–17.
27. Волков, А. М. К вопросу о лицензионно-разрешительной системе в недропользовании / А. М. Волков, Е. А. Лютягина // Административное право и процесс. 2010. № 3. — С. 32–35.
28. Волков, Г. А. Каким быть новому Закону о недрах? / Г. А. Волков, Е. В. Новикова // Законодательство и экономика. 2003. № 11. — С. 64–87.
29. Вылегжанина, Е. Е. Кто несет ответственность за «прошлый» экологический ущерб / Е. Е. Вылегжанина // Журнал российского права. 1999. № 5/6. — С. 116–124.
30. Вылегжанина, Е. Е. Восстановление нарушенных земель: мировой правовой опыт / Е. Е. Вылегжанина // Журнал российского права. 2002. № 6. — С. 141–148.
31. Галиновская, Е. А. К вопросу об оформлении прав на земельные участки / Е. А. Галиновская // Право и экономика. 2003. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
32. Галиновская, Е. А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта / Е. А. Галиновская // Журнал российского права. 2012. № 8. — С. 105–111.
33. Герасин, С. И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии / С. И. Герасин // Государство и право. 2005. № 2. — С. 60–62.
34. Голиченков, А. К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы / А. К. Голиченков // Экологическое право. 2012. № 4. — С. 32–36.



35. Гончаров, П. П. Государственный учет завершенных строительством скважин: проблемы и перспективы / П. П. Гончаров // Нефть, Газ и Право. 2010. № 4. — С. 29–34.
36. Гончаров, П. П. Правовое регулирование подготовки, согласования и утверждения проектных технологических документов на разведку и разработку месторождений углеводородного сырья / П. П. Гончаров // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 2. — С. 54–65.
37. Гончаров, П. П. Правовой режим ликвидированных скважин / П. П. Гончаров // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 6. — С. 65–69.
38. Гончаров, П. П. Анализ и критика новелл градостроительного законодательства в сфере строительства буровых скважин на нефть и газ / П. П. Гончаров // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2015. № 3. — С. 54–62.
39. Гончаров, П. П. Новеллы законодательства в сфере приобретения прав на земельные участки для строительства скважин и объектов обустройства месторождений нефти и газа / П. П. Гончаров // Нефть, Газ и Право. 2015. № 2. — С. 19–28.
40. Давранбеков, А. У. Право собственности на имущество недропользователя / А. У. Давранбеков // Горный вестник Узбекистана. 2005. № 1 (20). — С. 107–109.
41. Даниленко, М. А. О некоторых особенностях горного недвижимого имущества / М. А. Даниленко, А. Н. Курский // Нефть, Газ и Право. 2000. № 3. — С. 33–37.
42. Даниленко, М. А. Скважина как элемент горного имущества / М. А. Даниленко, А. Н. Курский // Нефть России. 2000. № 12.
43. Даниленко, М. А. О горном имуществе в отечественном законодательстве о недрах / М. А. Даниленко // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2006. — С. 82–86.

44. Дубовик, О. Л. Исследования коррупционного экологического лицензирования / О. Л. Дубовик // Юридический мир. 2003. № 3. — С. 45–53.
45. Дубовик, О. Л. Экологическое право и экологические конфликты / О. Л. Дубовик // Право и политика. 2006. № 5. — С. 116–136.
46. Дудиков, М. В. О переходе права пользования участками недр / М. В. Дудиков // Экологическое право. 2003. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
47. Дудиков, М. В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр) / М. В. Дудиков // Энергетическое право. 2005. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
48. Дудиков, М. В. Особенности договора подряда на выполнение работ, связанных с использованием недрами / М. В. Дудиков // Юридический мир. 2007. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
49. Дудиков, М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами / М. В. Дудиков // Юрист. 2008. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
50. Дудиков, М. В. Соотношение права пользования недрами и права собственности на недра / М. В. Дудиков // Экологическое право. 2012. № 2. — С. 13–16.
51. Дудиков, М. В. О проблемах согласования права государственной собственности на недра с правомочием на отвалы и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также горные выработки (карьеры, полости) / М. В. Дудиков // Юрист. 2013. № 4. — С. 9–15.

52. Дудиков, М. В. Предмет правового регулирования недропользования в процессе реализации публичного интереса / М. В. Дудиков // Юридический мир. 2013. № 9. — С. 36–40.
53. Елюбаев, Ж. С. Проблемы правового регулирования экологических отношений в Казахстане: Законодательство и практика / Ж. С. Елюбаев // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИНФРА-М, 2014. — С. 58–64.
54. Ершов, О. Г. Законодательство об охране окружающей среды при осуществлении строительной деятельности: состояние и возможные перспективы развития / О. Г. Ершов // Правовые вопросы строительства. 2006. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
55. Ершов, О. Г. Строительные сервитуты / О. Г. Ершов // Право и экономика. 2013. № 1. — С. 25–31.
56. Жаворонкова, Н. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности / Н. Г. Жаворонкова // Аграрное и земельное право. 2006. № 12. — С. 36–49.
57. Жаворонкова, Н. Г. Экологическая безопасность как институт экологического права России / Н. Г. Жаворонкова // Lex Russica. 2006. № 6. — С. 1124–1134.
58. Жариков, Ю. Г. Предоставление и резервирование земель для нужд недропользования / Ю. Г. Жариков // Законодательство и экономика. 1998. № 2. — С. 43–52.
59. Жариков, Ю. Г. Градостроительство: экология, эстетика, право / Ю. Г. Жариков // Аграрное и земельное право. 2013. № 10 (106). — С. 11–18.

60. Заманов, Р. Д. Имущественные комплексы в сфере недропользования: особенности правового режима / Р. Д. Заманов // Евразийский юридический журнал. 2013. № 2 (57). — С. 126–129.
61. Заманов, Р. Д. Характеристика правового режима имущественных комплексов в сфере недропользования / Р. Д. Заманов // Евразийский юридический журнал. 2013. № 12 (67). — С. 130–132.
62. Заманов, Р. Д. Виды имущественных комплексов в сфере недропользования и их классификация / Р. Д. Заманов // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 149–153.
63. Заславская, Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими / Л. А. Заславская // Ученые записки. 1969. Вып. 16. — С. 111–119.
64. Заславская, Л. А. Обзор кодексов и законов о недрах государств СНГ и ближнего зарубежья / Л. А. Заславская // Право и экономика. 1994. № 17–18. — С. 153–158.
65. Зенкевич, Г. А. Закрытие угольных шахт и экология / Г. А. Зенкевич, В. А. Колмаков // Энергия: экономика, техника, экология. 2002. № 8. — С. 42–44.
66. Злотникова, Т. В. Совершенствование правового обеспечения экологической безопасности России / Т. В. Злотникова // Право и экономика. 1998. № 10. — С. 53–55.
67. Иоффе, О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) / О. С. Иоффе // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14.
68. Исаченко, В. В. Право на горные отводы / В. В. Исаченко // Вестник гражданского права. 1914. № 4. — С. 49–62.
69. Камышанский, В. П. К вопросу о правопреемстве при аренде земельных участков, предоставленных под строительство объектов недвижимости / В. П. Камышанский // Правовые вопросы строительства. 2007. № 1. С. 2 – 4.

70. Кичигин, Н. В. Об экологическом страховании в Российской Федерации / Н. В. Кичигин // Журнал российского права. 2002. № 10. — С. 52–58.
71. Клюкин, Б. Д. Формирование нового горного права России / Б. Д. Клюкин // Журнал российского права. 2001. № 3. — С. 54–63.
72. Козодаев, М. А. Правовые аспекты оценки скважин и объектов их обустройства / М. А. Козодаев // Нефть, Газ и Право. 2010. № 2. — С. 23–28.
73. Козьяков, И. Н. Правовое регулирование безопасности недропользования / И. Н. Козьяков // Государство и право. 2011. № 9. — С. 101–105.
74. Комиссаренко, В. С. Проблемы правовой охраны окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа / В. С. Комиссаренко // Энергетическое право. 2005. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
75. Кононенко, Н. В. Экспертное исследование подземных сооружений / Н. В. Кононенко // Эксперт-криминалист. 2009. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
76. Краснов, Н. И. Право окружающей природной среды в СССР / Н. И. Краснов // Правоведение. 1990. № 4. — С. 25–34.
77. Краснова, И. О. Введение в экологическое право Европейского Союза / И. О. Краснова // Аграрное и земельное право. 2008. № 3. — С. 126–139.
78. Крассов, О. И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка / О. И. Крассов // Экологическое право. 2012. № 2. — С. 16–21.
79. Крассов, О. И. Совершенствование правового регулирования рекультивации земель / О. И. Крассов // Экологическое право. 2012. № 6. — С. 2–8.

80. Краюшкина, Е. Г. Зарубежный опыт правового обеспечения рекультивации земель, нарушенных в процессе недропользования / Е. Г. Краюшкина // Законодательство и экономика. 1997. № 17–18. — С. 68–72.
81. Краюшкина, Е. Г. Становление и развитие российского законодательства о восстановлении земель, нарушенных горными работами / Е. Г. Краюшкина // Законодательство и экономика. 1998. № 2. — С. 52–56.
82. Краюшкина, Е. Г. Законодательство о недрах стран — участниц СНГ и государств Балтии / Е. Г. Краюшкина // Законодательство и экономика. 1999. № 4.
83. Крутышев, А. В. Экологические фонды: проблемы и решения / А. В. Крутышев // Журнал российского права. 2001. № 7. — С. 80–82.
84. Кузнецова, И. А. Проблемы изъятия земельных участков при их целевом использовании / И. А. Кузнецова, И. А. Семерьянова // Аграрное и земельное право. 2013. № 10. — С. 52–54.
85. Кутьин, Н. Г. Понятие «опасный производственный объект» и особенности государственного контроля / Н. Г. Кутьин // Аграрное и земельное право. 2012. № 1. — С. 10–13.
86. Лагуткин, А. В. О георесурсах недр и признании права собственности на объекты подземного строительства в России: введение в проблему / А. В. Лагуткин, Л. Ю. Грудцына // Государство и право. 2013. № 9. — С. 93–96.
87. Лазарев, В. В. О видах пробелов в праве / В. В. Лазарев // Правоведение. 1969. № 6. — С. 30–37.
88. Лазарев, В. В. Определение сферы правового регулирования / В. В. Лазарев // Правоведение. 1980. № 5. — С. 64–71.
89. Лалетина, А. С. Сложная вещь, главная вещь и принадлежность, имущественный комплекс в газовой промышленности: содержание

- юридических понятий и их соотношение / А. С. Лалетина // Политика и общество. 2010. № 6. — С. 4–12.
90. Лалетина, А. С. Газопровод как недвижимое имущество / А. С. Лалетина // Аграрное и земельное право. 2011. № 8. — С. 142–148.
91. Лалетина, А. С. Сервитуты при строительстве газопроводов / А. С. Лалетина // Право и государство: теория и практика. 2011. № 9. — С. 136–141.
92. Ляпина, О. А. Экономическое стимулирование природопользования: толкование и применение / О. А. Ляпина // Журнал российского права. 2010. № 10. — С. 78–85.
93. Мазков, Е. Ю. Актуализация лицензионных соглашений на право пользования недрами: проблемы теории и практики / Е. Ю. Мазков // Нефть, газ и право. 2008. № 4. — С. 33–38.
94. Мазурина, Е. В. Актуальные вопросы оптимизации денежных потоков на завершающей стадии эксплуатации месторождений углеводородов / Е. В. Мазурина // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2010. № 1.
95. Мазурина, Е. В. О формировании ликвидационных фондов месторождений углеводородного сырья / Е. В. Мазурина // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2010. № 5.
96. Маковкин, В. Вне закона / В. Маковкин // Нефть и капитал. 2010. № 4. — С. 24–25.
97. Манин, Я. В. Административно-правовое регулирование пользования участками недр федерального значения в пределах территории Российской Федерации / Я. В. Манин // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
98. Маслаков, А. В. Публичные интересы и их классификация / А. В. Маслаков // Право и государство. 2009. № 2. — С. 33–37.

99. Марьин, Е. В. Финансирование охраны окружающей среды и рационального природопользования: бюджетно-правовые и налоговые механизмы / Е. В. Марьин // Финансовое право. 2012. № 6. — С. 5–9.
100. Мельгунов, В. Д. К вопросу о правовой природе права пользования недрами / В. Д. Мельгунов // Нефть, Газ и Право. 2008. № 3. — С. 27–34.
101. Мельгунов, В. Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами / В. Д. Мельгунов // Государство и право. 2008. № 9. — С. 43–50.
102. Мельгунов, В. Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права / В. Д. Мельгунов // Экологическое право. 2014. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
103. Мисник, Г. А. Публичные и частные интересы в экологическом праве / Г. А. Мисник, Н. Н. Мисник // Государство и право. 2006. № 2. — С. 29–38.
104. Мисник, Г. А. Правовые формы возмещения экологического вреда / Г. А. Мисник // Государство и право. 2006. № 7. — С. 48–58.
105. Мисник, Г. А. Экологическое страхование: понятие, функции, основные элементы / Г. А. Мисник // Экологическое право. 2006. № 6. — С. 15–22.
106. Налетов, К. И. Правовое обеспечение публичных интересов при пользовании недрами / К. И. Налетов // Современное право. 2008. № 5. — С. 2–9.
107. Нигматуллина, Э. Ф. Применение норм природоресурсного и градостроительного законодательства при подземном строительстве в городах / Э. Ф. Нигматуллина // Экологическое право. 2011. № 2. — С. 21–23.



108. Никишин, Д. Л. Горная правоспособность как средство обеспечения соблюдения частных и публичных интересов при предоставлении прав пользования участками недр / Д. Л. Никишин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6. — С. 34–45.
109. Новикова, Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах / Е. В. Новикова // Государство и право. 2007. № 4. — С. 18–24.
110. Ногина, О. А. Правовое регулирование инвестирования средств государственных внебюджетных фондов / О. А. Ногина // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
111. Орлов, В. П. Проблемы законодательства о недрах, выявляемые судебной практикой / В. П. Орлов, М. В. Дудиков, Е. С. Мелехин // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 5.
112. Орлова, О. Е. Расчеты с кредиторами при добровольной ликвидации юридического лица / О. Е. Орлова // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2014. № 18. — С. 53–63.
113. Осоткин, П. Ю. Административно-правовые вопросы реализации программно-целевого подхода к стимулированию освоения месторождений с трудноизвлекаемыми запасами нефти / П. Ю. Осоткин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. — С. 173–176.
114. Певзнер, М. Е. Право собственности в недропользовании / М. Е. Певзнер // Государство и право. 2002. № 3. — С. 27–32.
115. Петрова, Т. В. Расходы на финансирование капитальных вложений в целях охраны окружающей среды: проблемы правового регулирования и стимулирования / Т. В. Петрова // Вестник Московского университета. 2012. № 3. — С. 39–55.
116. Позднякова, Е. А. Проблемы невыполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений /

- Е. А. Позднякова // Аграрное и земельное право. 2011. № 12. — С. 60–64
117. Попов, М. Новеллы оформления разрешительной документации при недропользовании / М. Попов // Хозяйство и право. 2009. № 5. — С. 3–6.
118. Салиева, Р. Н. Правовые проблемы регулирования нефтегазодобычи / Р. Н. Салиева, З. М. Фаткудинов // Российская юстиция. 2009. № 4. — С. 2–5.
119. Сиваков, Д. О. Российская Арктика нуждается в комплексном природопользовании / Д. О. Сиваков // Правовое регулирование использования природных ресурсов. — М. : Инфра-М, 2015. — С. 227–230.
120. Соловьев, В. Н. Принудительное изъятие имущества как основа достижения социальных функций государства / В. Н. Соловьев // Российский судья. 2011. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
121. Сорокина, Ю. В. Защита прав пользователей недр в современных условиях / Ю. В. Сорокина // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права (Материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора М. И. Козыря). — М. : Институт государства и права РАН, 2012. — С. 428–431.
122. Стругов, А. Ф. О праве пользования недрами / А. Ф. Стругов // Московский журнал международного права. 1993. № 4. — С. 175–178.
123. Стругов, А. Ф. О горном имуществе и имущественных отношениях при прекращении пользования недрами / А. Ф. Стругов // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 5. — С. 31–35.

124. Сыродоев, Н. А. К вопросу о понятии недр и правовой классификации полезных ископаемых / Н. А. Сыродоев // Правоведение. 1966. № 2. — С. 80–86.
125. Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства / Н. А. Сыродоев // Советское государство и право. 1969. № 4. — С. 35–41.
126. Сыродоев, Н. А. Возникновение прав на землю / Н. А. Сыродоев // Государство и право. 2004. № 10. — С. 65–72.
127. Тотьев, К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. 2002. № 9. — С. 19–25.
128. Фролова, Н. В. К вопросу о проблемах правового режима горного имущества / Н. В. Фролова // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 1. — С. 152–158.
129. Хаммер, У. Основы нефтегазового законодательства Норвегии / У. Хаммер // Энергетическое право. 2012. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
130. Хлуденева, Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды / Н. И. Хлуденева // Журнал российского права. 2013. № 2. — С. 5–13.
131. Ходырев, П. М. Правовая природа договора об эксплуатации участка недр / П. М. Ходырев // Закон. 2007. № 12. — С. 69–74.
132. Цуранова, А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии / А. И. Цуранова // Журнал российского права. 2013. № 9. — С. 95–99.
133. Шейнин, Л. Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование / Л. Б. Шейнин // Журнал российского права. 2001. № 11. — С. 60–64.
134. Шейнин, Л. Б. Государственная регистрация недвижимости: создает право или подтверждает его? / Л. Б. Шейнин // Журнал российского права. 2004. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

135. Шейнфельд, С. А. Зарубежный опыт правового регулирования предоставления земельных участков для целей недропользования / С. А. Шейнфельд // Нефть, Газ и Право. 2012. № 5. — С. 45–52.
136. Щепотьев, А. В. Влияние чистых активов и собственных средств на финансовую устойчивость организации / А. В. Щепотьев // Право и экономика. 2012. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
137. Яковлев, В. Н. Политика, право и подземные богатства России / В. Н. Яковлев // Аграрное и земельное право. 2006. № 6. — С. 11–15.
138. Ямалетдинов, Р. Р. О концепции правового регулирования недрохранных отношений / Р. Р. Ямалетдинов // Аграрное и земельное право. 2011. № 2. — С. 102–110.

#### **Диссертации и авторефераты:**

1. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д.-ра юрид. наук : 12.00.06 / В. Б. Агафонов. — М., 2014. — 501 с.
2. Агеев, Р. В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р. В. Агеев. — М., 2010. — 181 с.
3. Бажайкин, А. Л. Экологическое страхование: Теория, практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Л. Бажайкин. М., 2002. — 165 с.
4. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : автореф. дис. ... д.-ра юрид. наук : 12.00.06 / М. И. Васильева. — М., 2003.
5. Гудков, С. В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. В. Гудков. М., 2005 — 234 с.

6. Дудиков, М. В. Прекращение права пользования недрами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / М. В. Дудиков. — М., 2004. — 209 с.
7. Елюбаев, Ж. С. Теоретические и методологические проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика : дис. ... д-ра юрид. наук / Ж. С. Елюбаев. — Алматы, 2010.
8. Комиссаренко, В. С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. С. Комиссаренко. — М., 2004. — 226 с.
9. Кощеев, С. А. Проблемы экологизации законодательства о плате при пользовании недрами и за негативное воздействие на окружающую среду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. А. Кощеев. — М., 2010. — 29 с.
10. Краюшкина, Е. Г. Правовое регулирование рекультивации земель, нарушенных в процессе недропользования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е. Г. Краюшкина Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М., 1997. — 26 с.
11. Миргазизова, Р. Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Р. Н. Миргазизова. — Екатеринбург, 1997 — 148 с.
12. Мусина, Д. Р. Ресурсное обеспечение ликвидационных работ в нефтегазодобыче : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Д. Р. Мусина. — Уфа, 2004. — 213 с.
13. Мухина, Э. Н. Правовое регулирование использования и охраны подземных вод : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Э. Н. Мухина. — М., 2011. — 222 с.

14. Петрова, Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Т. В. Петрова. — М., 2000. — 288 с.
15. Сапожников, А. В. Правовой режим перехода прав пользования участками недр в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. В. Сапожников. — М., 2006. — 180 с.
16. Свиридова, О. С. Право государственной собственности на недра в Российской Федерации: Понятие, содержание и особенности : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. С. Свиридова. — М., 2012. — 26 с.
17. Сидоров, И. Н. Правовые проблемы перехода права пользования на участки недр в законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / И. Н. Сидоров. М., 2011. — 24 с.
18. Храмов, Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Д. Г. Храмов. — М., 2004. — 194 с.
19. Шейнфельд, С. А. Правовое регулирование поиска разведки и добычи в ФРГ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. А. Шейнфельд. — М., 2013. — 192 с.
20. Шмелева, Д. Н. Правовой режим сооружений обустройства месторождений нефти и газа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Д. Н. Шмелева. — Тюмень, 2004. — 183 с.

#### **Электронные ресурсы и другие источники:**

1. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии.  
URL: <http://www.mnr.gov.ru>.
2. Официальный сайт Федерального агентства по недропользованию.  
URL: <http://www.rosnedra.gov.ru>.

3. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. URL: <http://rpn.gov.ru>.
4. Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. URL: <http://www.gosnadzor.ru>.
5. Официальный сайт Министерства по чрезвычайным ситуациям. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.
6. Официальный сайт Службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <http://www.rosreestr.ru>.
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
8. Официальный сайт АК «Алроса» (ПАО). URL: <http://www.alrosa.ru>.
9. Официальный сайт ПАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.ru>.
10. Официальный сайт ПАО «ЛУКОЙЛ». URL: <http://www.lukoil.ru>.
11. Официальный сайт ОАО «НК «Роснефть». URL: <http://www.rosneft.ru/>.
12. Государственный доклад Минприроды России о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2013 году. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=140744> (дата обращения: 01.09.2016).
13. Доклад Минприроды России о результатах и основных направлениях деятельности в 2015–2017 годах. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=134597> (дата обращения: 01.09.2016).
14. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2009. № 11.

15. Об Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».
16. Отчет Отдела по анализу и оценке экологической результативности Директората по охране окружающей среды ОЭСР «Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта». URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).
17. Паспорт и Перечень мероприятий проекта Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014–2025 годы. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1541> (дата обращения: 01.09.2016).
18. Письмо Минэкономразвития России от 26 апреля 2013 г. № ОГ-Д23-2531 «О рассмотрении обращения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
19. Подобедова Л. Минприроды обяжет угольщиков закрывать чужие шахты за свой счет // Онлайн-газета «Известия», 22.08.2014 г. URL: <http://izvestia.ru/news/575612> (дата обращения: 01.09.2016).
20. Текст стенограммы заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 июня 2009 г. по вопросу о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по развитию минерально-сырьевой базы в Российской Федерации и контролю за рациональным и комплексным освоением недр (Бюллетень № 101(1074) Ч.1: С.40-59). URL: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2069350?QueryID=5055524&HighlightQuery=5055524> (дата обращения: 01.09.2016).



21. Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2007/485399/G.1, European Commission, Brussels, August 2008.  
URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf)  
(дата обращения: 01.09.2016).