

Залог горного предприятия и права пользования участками недр, как средство повышения эффективности недропользования

¹Крючек С.И., ^{2,3}Дудиков М.В.

¹ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Москва

² Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва

³ Российское геологическое общество, Москва

Предлагается рассмотреть возможность залога горного предприятия, а также права пользования недрами одним из источников средств, вкладываемых недропользователем на проведение работ, необходимых для безаварийной разработки месторождения по утвержденной проектной документации. Это позволит не только увеличить эффективность процесса пользования недрами, но и обеспечить проведение дополнительных мероприятий, направленных на повышение экологической безопасности такого процесса.

Ключевые слова: залог; право пользования; недра; горное предприятие; государственная собственность; Российская Федерация; Гражданский кодекс; Закон РФ "О недрах"; административно-разрешительная система.



КРЮЧЕК Сергей Иванович,
депутат Государственной Думы,
кандидат экономических наук



ДУДИКОВ Михаил Владимирович,
эксперт, доктор юридических наук

Цель проекта освоения месторождения полезных ископаемых – получение прибыли. Следовательно, существуют его затратная (инвестиции, текущие или эксплуатационные расходы и т.д.) и прибыльная (выручка от реализованной продукции за вычетом затрат и налогов) части.

Финансовая несостоятельность, а также тяжелое, в ряде случаев, близкое к банкротству финансовое положение некоторых субъектов предпринимательской деятельности – недропользователей требует дополнительных денежных средств.

Кроме этого, развитие науки и техники на современном этапе становления рыночных отношений требует новых подходов к совершенствованию методов деятельности, связанной с освоением участков недр. Особенностью недропользования являет-

ся то, что добываемые полезные ископаемые относятся к категории невозобновляемых, а вновь открываемые запасы находятся, как правило, в худших горно-геологических условиях.

Соответственно повышаются требования к уровню безопасности, а также точности учета запасов полезных ископаемых и объемов горных работ, особенностей строения, включая дальнейшие процессы реструктуризации дизъюнктивной структуры горного массива в процессе пользования недрами. Следовательно, необходим непрерывный процесс совершенствования нормативных правовых средств обеспечения деятельности горных предприятий. Однако для обеспечения инновационной составляющей такой деятельности требуется вложение значительных финансовых средств, которые затем позволяют обеспечить получение прибыли.

В ряде случаев финансовое положение большинства недропользователей делает невозможным вложение дополнительных денежных средств для развития новых технологий в обеспечении инновационной деятельности, связанной с использованием недр. Следовательно, собственнику предприятия остается только воспользоваться привлечением заемных средств, обеспечив выполнение обязательства по их возврату залогом технико-технологического оборудования, обеспечивающего процесс недропользования. Однако осуществлять залоговые операции с таким оборудованием достаточно проблематично. Это обусловлено тем, что приобретение такого оборудования залогодержателем должно осуществляться вместе с переходом права пользования недрами. Законодательством РФ о недрах это не предусмотрено.

В то же время кредитные и инвестиционные учреждения требуют от пользователя недр достаточно твердых гарантий возврата вложенных средств. А как показывает практика, единственной такой гарантией у недропользователя может быть только лицензия, которая согласно ст. 11 Закона РФ "О недрах", является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр.

Таким образом, необходима система мер, в соответствии с которыми кредитная организация, являясь инвестором, сводит риски, связанные с размещением своих средств, к минимуму.

Одним из способов решения этой проблемы представляет законодательное закрепление залога горного предприятия и права пользования недрами. Правовое регулирование отношений такого залога должно базироваться на государственной форме собственности на недра, сохранении государственного контроля за предоставлением недр в пользование, их охраной, а также обременением условиями пользования недрами [1]. При этом инкорпорирование некоторых норм гражданского законодательства РФ позволит значительно увеличить самостоятельность недропользователей и сделает более привлекательным инвестирование отрасли. Тем более что одной из задач системы недропользования является принципиальное улучшение административно-разрешительной системы недропользования путем нормативно-правовой ее переориентации на экономические критерии и условия регулирования.

Сегодня право пользования недрами выведено из хозяйственного оборота, что, в определенной мере, служит препятствием для дальнейшего развития рыночных отношений в сфере привлечения инвестиций в эту отрасль экономики.

В соответствии с ч. 7 ст. 17¹ Закона РФ "О недрах" право пользования участком или участками недр, приобретенное юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленной гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных этим Законом или иными федеральными законами. Поэтому пользователи недр не могут привлечь долгосрочных инвестиций под залог имущественных прав на земельный участок, сооружения и инфраструктуру, создаваемые на лицензионном участке.

Причина тому – отделение права пользования участками недр от права на предприятие как имущественный комплекс. Нетрудно представить, в каком положении может оказаться приобретатель прав на предприятие горно-добывающего комплекса, в результате реализации предмета залога, если лицензия останется у прежнего владельца таких прав.

Такая ситуация сложилась на одном из месторождений на территории Свердловской области. Владелец лицензии на пользование участком недр этого месторождения является одно юридическое лицо. А собственником имущественного комплекса подземного рудника – другое юридическое лицо. Первое юридическое лицо, не имея прав на это имущество, не

может приступить к пользованию этим участком недр, которое включает в себя не только процесс добычи полезного ископаемого с целью получения прибыли, но и работы, связанные с мерами по осушению подземных галерей, затопление которых может привести к экологической катастрофе. При этом другое юридическое лицо также не может приступить к упомянутым мероприятиям из-за того, что не имеет лицензии на пользование участком недр этого месторождения. Очевидно, что такая позиция делает невозможным эффективное использование недр и, в конечном итоге, противоречит экономическим интересам государства. При этом необходимо помнить, что недра – собственность государства, и порядок пользования ими определяется законодательством, которым установлен особый режим пользования недрами.

С целью рассмотрения возможности объективации правового института залога применительно к горному предприятию и праву пользования недрами целесообразно использовать метод ретроспективного исследования этого института. В связи с этим наиболее интересна конструкция некоторых норм утратившего силу Закона РФ "О залоге" от 29.05.1992 № 2872-1. Согласно ст. 1 этого Закона, "Залог – способ обеспечения обязательства, при котором кредитор-залогодержатель приобретает право, в случае неисполнения должником обязательства, получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами...". Цель залога – побудить должника исполнить обязательство надлежащим образом.

В состав имущества, которое может быть использовано в качестве залога, включается все то, что имеет или должно иметь денежный эквивалент, т.е. любое материальное благо, на которое при необходимости может быть обращено взыскание.

Принимая во внимание особенности процесса недропользования, в предмет залога права пользования недрами должны включаться следующие элементы.

1. Само право пользования недрами, полученного по основаниям, указанным в ст. 10¹ Закона РФ "О недрах".

2. Движимое и недвижимое имущество, которое обеспечивает всю технологическую систему недропользования. При этом, состав такого имущества должен, по-видимому, определяться совместно органами, осуществляющими выдачу лицензии и органами Ростехнадзора.

3. Земельный участок, на котором находится это имущество (либо части этого участка), функционально обеспечивающий закладываемый объект, либо принадлежащий залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части.

Кроме того, п. 3 ст. 4 Закона РФ "О залоге" установлено, что предметом залога могут быть не только вещи и права, которые находятся в фактическом владении залогодателя в момент заключения договора, но и те имущественные права, которые будут приобретены в будущем. Это положение, в частности, делает возможным обеспечение кредитных договоров,

заключенных в целях финансирования поиска и разведки месторождений полезных ископаемых, обустройства месторождений полезных ископаемых, а также строительства горно-добывающих предприятий, путем передачи в залог этих объектов вместе с правом их использования. Предметом залога могут быть также права, возникающие из договора подряда на выполнение работ, связанных с освоением месторождения.

Существенными условиями договора о залоге, должны быть предмет залога и его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого залогом. Предмет залога должен быть определен в договоре указанием его наименования, места нахождения и достаточного для идентификации этого предмета описания. Должно быть указано право, в силу которого предмет залога принадлежит залогодателю, и иные данные, предусмотренные законодательством.

В договоре о залоге, по усмотрению сторон, могут предусматриваться и иные условия, которые после включения их в договор также приобретают значение существенных условий. Так, договор может предусматривать принятие специальных мер по обеспечению сохранности заложенного имущества, страхованию предмета залога, индексации стоимости заложенного имущества, уточнению предмета залога, его принадлежностей, приносимых им доходов и т.д.

Целесообразно также обратить внимание на соответствующие нормы действующего Гражданского кодекса РФ (ГК РФ). Например, в соответствии со ст. 131 этого нормативного правового акта, а также с Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости" залог недвижимого имущества подлежит государственной регистрации в едином государственном реестре учреждениями юстиции. Однако регистрацию залога права пользования участками недр должен производить, в том числе, и орган, выдавший лицензию. Это требование необходимо в связи с сохранением в качестве основных принципов недропользования, государственной формы собственности на недр, запрета на гражданский оборот недр (п. 3 ст. 129 ГК РФ), порядка представления прав недропользования. Должны также учитываться вопросы защиты права государственной собственности на недр, сроки и платность недропользования, охрана недр и окружающей природной среды, требования к безопасности при проведении горных работ. При этом в соответствии со ст. 14 Закона РФ "О залоге" орган, осуществляющий регистрацию залога, обязан выдавать залогодержателю и залогодателю свидетельство о регистрации, а также выписки из реестра по запросу залогодержателя и других заинтересованных лиц (Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости").

По-видимому, это свидетельство и будет считаться доказательством обременения права пользования недрами залогом. Это связано с тем, что лицензию передавать в залог нельзя, так как в соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона РФ "О недрах" лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на

пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Договор о залоге права пользования участками недр должен считаться заключенным и вступать в силу с момента его государственной регистрации.

Стороны договора по залому горного предприятия и права пользования участками недр могут поручить оценку такого элемента предмета договора, как имущество, коммерческой организации оценщиков. Однако само право пользования недрами оценить сложно из-за многих факторов, составляющих эту оценку. Среди таких факторов могут быть потенциал месторождения, сложность инженерно-геологических и гидрогеологических условий, наличие подъездных путей, конъюнктура рынка, потребность в добываемом сырье, его качество и т.д. Поэтому на основании инкорпорируемой нормы п. 3 ст. 54 Закона РФ "О залоге" в договоре о залоге прав, не имеющих денежной оценки, стоимость предмета залога определяется по соглашению сторон. При этом должны быть учтены данные геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр (ст. 231 Закона РФ "О недрах").

Законодательство РФ (ст. 342 ГК РФ, ст. 21 утратившего силу Закона РФ "О залоге") допускает перезалог (последующий залог), когда стоимость предмета залога значительно превышает сумму долга по обязательству, уже обеспеченному залогом, а также, если последующий залог не запрещен предшествующим договором о залоге. При этом залогодатель обязан сообщить каждому последующему залогодержателю обо всех существующих договорах о залоге, а также о характере и размере обеспеченных этим залогом обязательств.

Несмотря на то, что ст. 28 Закона РФ "О залоге" обращение взыскания на заложенное имущество допускается в беспорядке, законодательством о недрах следует предусмотреть взыскание только по решению суда. Это связано с тем, что суд учтет все обстоятельства, в том числе проверку обоснованности требований кредиторов.

Условия залога права пользования участками недр должны предусматривать целевое использование кредита исключительно для работ, связанных с использованием участками недр.

Если законодательством о недрах будет разрешено сдавать в залог право пользования участком недр (лицензию), то необходимо решить вопрос о залогодержателе. По-видимому, им может быть кредитно-финансовое учреждение, имеющее специальную лицензию на осуществление залоговых операций.

Однако следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 9 Закона РФ "О недрах" пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронению радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов могут быть только юридические лица, зарегистрированные на территории РФ и имеющие разрешения (лицензии), выданные уполномоченным на то федеральным органом исполнительной вла-

сти. Поэтому залог права пользования участками недр, которые используются для ведения упомянутых работ, недопустим.

На основании норм п. 2 ст. 41 Федерального закона "Об ипотеке" в случаях, когда имущество, являющееся предметом ипотеки, изымается у залогодателя государством в виде санкции (конфискации) за совершение преступления или иного правонарушения, ипотека сохраняет силу, и применяются правила ст. 38 этого Закона. Согласно этой статье лицо, которое приобрело заложенное по договору об ипотеке имущество в результате его отчуждения или в порядке универсального правопреемства, в том числе в результате реорганизации юридического лица или в порядке наследования, становится на место залогодателя и несет все обязанности последнего по договору об ипотеке, включая и те, которые не были надлежаще выполнены первоначальным залогодателем. Однако в соответствии с п. 2 ст. 41 Закона "Об ипотеке" залогодержатель, интересы которого не могут быть в полной мере защищены применением этих правил, вправе потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства и обращения взыскания на конфискованное имущество.

Реализация заложенного права пользования недрами, по-видимому, следует производить согласно ст. 13¹ Закона РФ "О недрах", т.е. путем проведения конкурсов и аукционов.

В Законе РФ "О залоге" (п. 2 ст. 4), а также в ГК РФ (п. 1 ст. 336) указано, что предметом залога могут быть имущественные права. Кроме этого, нигде законодательством не запрещен залог права пользования недрами. Более того, в ч. 2 ст. 1² Закона РФ "О недрах" указано, что права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Некоторый опыт по залогам прав в сфере пользования недрами уже имеется. Например, в п. 3 ст. 16 Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" установлено, что "с согласия государства инвестор может использовать принадлежащие ему имущество и имущественные права в качестве залога для обеспечения своих обязательств по договорам, заключаемым в связи с исполнением соглашения, с соблюдением при этом требований гражданского законодательства Российской Федерации".

Залог права пользования недрами известен еще с дореволюционного периода. Пунктом 218 Устава Горного Российской Империи было установлено, что "горные заводы, со всеми их принадлежностями, не иначе могут быть ...закладываемы, как с ведома и дозволения Горного Департамента". При этом в соответствии с п. 230 "к недвижимому имуществу заводов принадлежат отведенные им земли... и рудники".

Из приведенного примера очевидно, что даже на частных землях процесс передачи права пользования недрами в залог был под полным контролем государства в лице специально уполномоченного органа. При этом право пользования недра-

ми было неотделимо от технического оборудования, обеспечивающего всю технологическую систему недропользования.

В Горном положении СССР в период НЭПа было предусмотрено право передачи, переуступки и право залога на поиск, разведку и разработку полезных ископаемых. Например, п. 70 упомянутого положения установлено, что право на горные отводы может быть первым открывателем с согласия горного органа, выдавшего отводный акт, переуступлено или заложено другим лицам.

Кроме того, имеется и зарубежный опыт. Например, в Канаде существует банк, куда закладывается право пользования недрами, и если недропользователь не может продолжать работу, то банк в течение 6 месяцев обязан найти нового недропользователя, который бы полностью отвечал канадскому законодательству в части требований, предъявляемых к пользователю недр. И если банк не найдет замену за эти полгода, он вообще лишается данного залога.

Закон Республики Намибия 1995 г. "О горной промышленности и полезных ископаемых" в п. 1 раздела 54 установил, что "никакая лицензия или разрешение не могут быть переуступлены без согласия министра (геологии – прим. авт.), в случае, если лицензия выдана в соответствии с третьей частью настоящего Закона, регулирующей широкомасштабные горные операции, или согласия горного директора (назначаемого министром геологии), в случае с какой-либо другой лицензией или разрешением". Далее, в п. 5 этого же раздела указано, что под переуступкой понимается залог.

Залог права пользования недрами разрешен также законами Норвегии, Чили и т.д.

Интересен в этом плане опыт стран СНГ. Например, в апреле 1997 г. Правительство Республики Казахстан утвердило Положение "О передаче права недропользования в залог". Цель этого нормативного правового акта – привлечение денежных средств под залог права пользования недрами, что служит одним из способов сделать горно-добывающую отрасль страны более привлекательной для инвесторов.

Этим положением предусмотрено, что предметом залога, обеспечивающего финансовые обязательства лицензиата, является право пользования недрами, предоставленное Правительством Республики Казахстан в целях "геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей". "Лицензиат, подтверждая свои права на предмет залога, предоставляет кредитору, в частности, разрешение Лицензионного органа на передачу права недропользования в залог; лицензию и контракт на разведку-добычу; документ, удостоверяющий права субъекта на земельный участок".

В данном случае, вместе с правом пользования недрами, оборудование, которое обеспечивает технологическую систему пользования недрами и сохранность месторождения, в залог не передано, что может вызвать многочисленные конфликтные ситуации.

Положение "О передаче права недропользования в залог" не лишено ряда недостатков с точки зрения практической реализации. Однако это интересный правовой опыт с позиции формирования инвестиционного климата в сфере недропользования.

Оппоненты, отчасти справедливо, могут возразить, что, в случае, если предприятие не расплатится с кредиторами, то лицензия перейдет к банку. Однако банк так же обязан соблюдать условия, установленные в лицензии на пользование недрами, как и прежний пользователь недр. Последнее утверждение корреспондируется со ст. 17¹ Закона РФ "О недрах", в соответствии с которой при переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению. В этом случае условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат. Следовательно, технологический процесс системы недропользования не изменяется.

Кроме того, ст. 9 Закона РФ "О недрах" установлена диспозитивная норма, которая устанавливает, что пользователи недр должны иметь разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности или заключать договоры с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами.

Следовательно, банк, к которому перейдут все права и обязанности недропользователя, должен будет в соответствии с данной статьей заключить договоры с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами.

Использование права пользования недрами (не затрагивая при этом само право государственной собственности на недра) в качестве залога позволит повысить самостоятельность недропользователей и ликвидность горно-добывающих предприятий. Очевидно, что в оборот пускается только право пользования недрами, а не сами участки недр.

Целесообразность регулирования залога права пользования недрами законодательством о недрах обусловлена спецификой процесса недропользования. Более того, приоритет в регулировании вопросов оборотоспособности природных ресурсов закреплен за законодательством о природных ресурсах, в данном случае – законодательством о недрах.

В современных условиях становления рыночных отношений право пользования недрами должно по-прежнему основываться на государственной форме собственности на недра и установленном нормами Закона РФ "О недрах" порядке предоставления прав недропользования. Это связано со спецификой недропользования как процесса хозяйственной деятельности, сопряженной с повышенным экологическим риском и угрозой безопасности людей, а также и как деятельности, связанной с использованием государственной собственности [2].

Залог выгоден для недропользователя-залогодателя, так как он получает необходимый приток капиталов в развитие своей деятельности. Залог также выгоден и для залогодержателя, так

как обеспечивает требование в том объеме, какой существует к моменту удовлетворения. Причем стоимость заложенного имущества будет вырастать пропорционально уровню инфляции.

Привлекательна в законодательстве о недрах была бы норма, согласно которой при неисполнении обязательства, обеспеченного залогом прав пользования недрами, залогодержатель вправе принять меры по оздоровлению финансового положения горно-добывающего предприятия. При этом назначаются представители в руководящие органы этого предприятия (п. 3 ст. 44 Закона РФ "О залоге").

Залог выгоден и государству. Эта выгода проявляется в том, что будет сохранено месторождение, так как это обеспечит непрерывность технико-технологического процесса пользования участками недр, не прекратятся поступления в бюджеты различных уровней от уплаты налогов от предприятий – пользователей недрами. При этом будут также сохранены и рабочие места, что, в последнее время, актуально, так как разработка месторождений связана, в большинстве случаев, с градообразующими предприятиями, что, в свою очередь, позволит повысить мультипликативный эффект.

Л и т е р а т у р а

1. Дудиков М.В. Правовые аспекты аренды нерентабельных участков недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2015. – № 2. – С. 54-59.
2. Дудиков М.В. К вопросу о государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2001. – № 1. – С. 71-72.

Pledge of a mining enterprise and the right to use subsurface areas as a means of increasing the efficiency of subsurface use

¹Kryuchek S.I., ^{2,3}Dudikov M.V.

¹ State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia

² Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia

³ Russian Geological Society, Moscow, Russia

In the process of subsurface use, a business entity needs to invest significant funds for engineering-geological and hydrogeological works, as well as the development of mineral deposits. These measures are necessary for the trouble-free development of the field according to the approved project documentation. One of the sources of such funds is proposed to consider the possibility of pledging a mining enterprise, as well as the right to use the subsoil. This will increase the efficiency of the subsoil use process and ensure the implementation of additional measures aimed at improving the environmental safety of such a process.

Key words: pledge; right of use; subsoil; mining enterprise; state property; Russian Federation; Civil Code; Law of the Russian Federation "On Subsoil"; administrative and licensing system.

Крючек Сергей Иванович, kryuchek@duma.gov.ru
Дудиков Михаил Владимирович, dudikoffm@mail.ru

© Крючек С.И., Дудиков М.В.,
Минеральные ресурсы России. Экономика и управление № 1-6'2021