

УДК 347:(550.8+622)

# Правовое регулирование предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых в зарубежных странах

Н.Ф. Миркеримова (ФГКУ "Росгеолэкспертиза", Москва)

Выполнен анализ законодательства о недрах в сфере регулирования форм и порядка предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых в зарубежных странах и в России. Предложена классификация форм и процедур предоставления объектов и прав недропользования.

**Ключевые слова:** недра; недропользование; геологическое изучение; государственное регулирование недропользования; право зарубежных стран; договор; соглашение о разделе продукции; лицензия на пользование недрами.



**Нармин Фикрет кызы МИРКЕРИМОВА**,  
начальник управления нормативно-методического обеспечения недропользования,  
кандидат юридических наук

При предоставлении прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, необходимо учитывать три момента: что предоставляется, как предоставляется и в какой форме. Законодательство различных стран по-разному дает ответ на эти вопросы. Для отечественного юриста данный ответ всегда очевиден: предоставляется в пользование всегда участок недр по лицензии посредством подачи заявки или на торгах. Однако даже в российском законодательстве могут быть различные вариации, которые предстоит рассмотреть в настоящей статье.

Отличия всегда возникают в зависимости от того, каков этап освоения месторождения полезных ископаемых, идет ли речь о геологическом изучении и разведке или уже о разработке месторождений, поскольку от этапа работ и степени изученности объекта зависит и характер планируемой деятельности. Особенно данные различия проявляются, когда возникает вопрос: что предоставляется?

Обратимся к ст. L122-1 нового Горного кодекса Франции [1], которая регламентирует общие положения о разрешениях на геологическое изучение. Согласно данной статье разрешение на геологическое изучение предоставляет его владельцу исключительное право проводить любые работы по геологическому изучению в пределах определяемой им площади (периметра) и свободно

распоряжаться ресурсами, полученными в ходе такого изучения. В отличие от данных положений, нормы статей L131-1–L131-5 указанного кодекса регламентируют порядок использования на основании концессии такого недвижимого имущества, как шахты.

В первом случае владельцу разрешения предоставляется право на проведение определенных работ, при этом данное право лишь объективировано в отношении определенной площади работ, а во втором случае речь идет о недвижимом имуществе, которое предоставляется в пользование на основании концессии.

Данное отличие вызвано тем, что на этапе геологического изучения еще не сформирован тот объект (имущество), который мог бы быть предоставлен в пользование. Во французском законодательстве нет понятий право собственности на недра и все подземное пространство с имеющимися в нем полезными ископаемыми, участок недр. Поэтому на этапе геологического изучения предоставляется само право на ведение работ. Такой механизм роднит разрешение на геологическое изучение с подрядным договором, объектом которого является не вещь, а работа.

В отличие от этого, поскольку по концессии предоставляются права на недвижимое имущество, то они подразумевают также и права на ведение любой не запрещенной законом предпринимательской деятельности, выражающейся в извлечении полезных свойств предоставленного объекта для получения прибыли, будь то ведение каких-либо работ или иных форм эксплуатации предоставленного объекта.

Необходимо отметить, что такая конструкция в законодательстве Франции тяготеет к концепции права первооткрывателя (концепции горной свободы) и присуща далеко не всем странам.

Конструкция концессии в Горном кодексе Чили [2] аналогична французской и представляет собой право на недвижимую вещь.

Однако, если Горный кодекс Франции понимает под недвижимым имуществом шахты или карьеры, введенные в эксплуатацию (фактически горное имущество), то Горный кодекс Чили признает недвижимыми вещами полезные ископаемые, причем данное право отграничивается от прав на земельные участки и недра. Полезные ископаемые, как обнаруженные, так и необнаруженные, являются исключительно государственной собственностью. Таким образом, на этапе геологического изучения по концессии может быть предоставлена некая будущая недвижимая вещь, еще необнаруженное полезное ископаемое. Именно по этой причине конструкция концессии и предоставления прав пользования недвижимой вещью в чилийском законодательстве применима как к этапу геологического изучения, так и к добыче, что и отражено в положениях Горного кодекса.

Таким образом, предоставляться может как само исключительное право на геологическое изучение, разведку или добычу полезных ископаемых (а также связанное с ним право на ведение определенных работ), так и имущественный объект, как правило, недвижимая вещь – горная выработка, предприятие по добыче или само месторождение полезных ископаемых, причем как обнаруженное, так и необнаруженное.

Интересно, что даже российское законодательство допускает возможность предоставления отдельно участка недр как недвижимой вещи и исключительного права на геологическое изучение, разведку и добычу. Такая конструкция закреплена Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции". Так, согласно ч. 1 ст. 2 данного закона соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым РФ предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

В свою очередь, при заключении соглашения о разделе продукции ч. 2 ст. 11 Закона РФ "О недрах" предусматривает, что предоставление участка (участков) недр в пользование на условиях соглашения о разделе продукции оформляется лицензией на пользование недрами.

Таким образом, российское законодательство о недрах также допускает предоставление как прав на ведение работ, так и самого участка недр, причем в определенных случаях по отдельным правовым основаниям.

Если недра предоставляются в пользование субъектам предпринимательской деятельности по лицензии, в правоотношении появляется "квази-вещноправовой" элемент, выражающийся в форме права пользования участком недр, своего рода правового титула на участок недр.

Так, согласно 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.

В то же время, согласно ч. 4 ст. 11 Закона РФ "О недрах", лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Таким образом, лицензия удостоверяет как правовой титул на участок недр, так и право на проведение определенных работ в соответствии с видом пользования недрами и определенной в лицензии целью.

Указанные объекты прав – правовой титул на пользование недрами и работы имеют разграниченный правовой режим. При этом вид пользования недрами определяет своего рода целевое назначение использования участка недр для проведения тех или иных видов работ. В свою очередь, конкретные виды работ, осуществляемых на участке недр, определяются соответствующей проектной документацией – проектом на геологическое изучение недр, техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документацией.

Такое четкое разграничение разрешительных документов на правовой титул на участок и на право проведения геолого-разведочных работ возможно проследить в законодательстве Канады. Так, законодательством провинции Онтарио предусмотрена выдача разрешений на проведение работ по геологическому изучению, позволяющих недропользователю проводить геолого-разведочные работы. При этом для получения разрешения у субъекта предпринимательской деятельности уже должны быть оформлены так называемый "клэйм" или горная аренда.

Термин "клэйм" (claim) переводится как "заявка", "претензия", "право требования". Он означает действие по разметке территории участка (claim staking) и право на него (в Канаде принята акцессорная система пользования недрами). Если в российском законодательстве лицензия на геологическое изучение недр дает право как на объект – участок недр (выраженный в геологическом отводе), так и на определенный объем действий по проведению геолого-разведочных работ, то в канадском законодательстве "клэйм" дает только право на объект – земельный участок. Право на проведение работ по геологическому изучению представляется путем получения разрешения. Следовательно, на этапе получения разрешения на геологическое изучение "клэйм" должен быть уже получен. Отличительной особенностью разрешения (в отличие, например, от лицензий на отдельные виды деятельности в российском законодательстве) является привязка к определенному участку и определенный срок его действия.

В этой связи интерес представляет также законодательство Казахстана в части определения содержания лицензии на пользование недрами (в Казахстане принят также и контрактный ме-

ханизм предоставления недр в пользование, однако контракт является сложным по своему содержанию основанием возникновения права пользования недрами, и в рамках настоящего обзора рассмотрению не подлежит).

Так, в соответствии с п. 1 ст. 29 Кодекса Республики Казахстан от 27.12.2017 № 125-VI "О недрах и недропользовании" лицензия на недропользование является документом, выдаваемым государственным органом и предоставляющим ее обладателю право на пользование участком недр в целях проведения операций по недропользованию в пределах указанного в нем участка недр. При этом, согласно п. 2 ст. 17 Кодекса, право пользования недрами является вещным неделимым правом.

В свою очередь, согласно п. 1 ст. 23 Кодекса, операции по недропользованию могут проводиться только при наличии проектного документа, предусматривающего проведение таких операций.

Таким образом, лицензия удостоверяет право как на вещно-правовой титул на участок недр (вещно-правовая природа титула, в отличие от российского законодательства, закреплена напрямую), так и на проведение работ (операций), связанных с использованием недрами, которые при этом проводятся только строго в соответствии с утвержденной в установленном порядке проектной документацией (что в целом аналогично системе правового регулирования в российском законодательстве).

Таким образом, горным законодательством зарубежных стран и России предусматривается возможность предоставления как прав на проведение геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых и на ведение соответствующих работ, так и предоставления в пользование недвижимой вещи – участка недр, горной выработки или самого месторождения полезных ископаемых, как обнаруженного, так и необнаруженного.

Что касается вопроса, как предоставляются права и объекты – то он лежит не столько в плоскости горного права, сколько относится к гражданскому или административному праву. Права могут предоставляться в самом общем виде в соответствии с двумя возможными порядками – с проведением или без проведения торгов. Проведение торгов по законодательству того или иного государства может регламентироваться также и требованиями антимонопольного законодательства. В свою очередь те или иные особенности предоставления прав на основании заявительного механизма без проведения торгов также сопряжены со специфическими требованиями административного процесса.

Гораздо больший интерес представляет вопрос, в какой форме права и объекты предоставляются в пользование. Ранее уже были проанализированы и разрешения и лицензии, и договорные формы предоставления прав, в том числе соглашения о разделе продукции. Однако вопрос эволюции данных форм, их соотношения в законодательстве той или иной страны представляет значительный интерес.

Правовые формы предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых традиционно разделяются на лицензионно-разрешительные и договорно-правовые формы.

Примером законодательства, в котором лицензионно-разрешительная система представлена в чистом виде, когда отсутствуют договорные отношения, является законодательство Германии. С.А. Шейнфельд [3] отмечает, что в Германии действует система, не предполагающая получения прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых на основании заключения договора [4], и в немецком горном праве такие модели договоров не известны [5].

Законодательство ЮАР также предусматривает только разрешительную систему предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых. Так, согласно ст. 16 Закон ЮАР "О полезных ископаемых и углеводородных ресурсах" 2002 г. [6] для получения права на осуществление поиска и оценки полезных ископаемых (*prospecting right*) заявитель должен получить от территориальных органов государственной власти специальное экологическое разрешение (*environmental authorisation*), которое удостоверяет, что заявитель соответствует предъявляемым квалификационным требованиям, т.е. обладает достаточным опытом, финансовыми и кадровыми ресурсами.

Получение права на добычу полезных ископаемых также осуществляется в заявительном порядке. Лицо, которое ранее проводило на участке геолого-разведочные работы, имеет преимущество на получение права на добычу (*mining right*). Если лицо, которое ранее проводило на участке геолого-разведочные работы, не подаст заявку, участок предоставляется иным заинтересованным субъектам предпринимательства при условии, что ими будет получено экологическое разрешение в установленном порядке. Отказ в предоставлении права на добычу может последовать в случае, если заявитель представил о себе неверные сведения или в отношении данного участка ранее была подана заявка на его геологическое изучение.

Говоря о договорных формах предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых следует отметить, что необходимо различать договоры в сфере пользования недрами от договоров пользования недрами [7]. В первом случае речь идет о договорах, по которым не передается исключительное право пользования недрами (договор на бурение, сервисный договор) или предметом которых являются отношения по предоставлению в пользование участков недр. Одной из существенных особенностей договорно-правового регулирования горных отношений также является ограничение принципа свободы договора. Для договоров в сфере пользования недрами указанные черты не характерны.

Концессионный договор считается исторически первой формой договорных правоотношений в обозначенной сфере и возник в начале XX в. в колониальных странах. При этом изначально концессионные договоры, заключаемые главным образом с иностранными компаниями, предоставляли в пользование какую-то часть территории государства. Колониальные государства не имели собственного законодательства, регулирующего вопросы геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, что привело к тому, что роль регулирующего инструмента

взяли на себя концессионные договоры, которые, формулировались не в пользу государств [7]. В дальнейшем предмет концессионного договора сужался и в пользование по указанному договору передавались полезные ископаемые, залегающие в недрах, или подземное пространство как таковое [8, 9].

Вместе с тем следует отметить, что, по мнению ряда авторов [10], современные концессии предусматривают более широкие возможности государственного вмешательства в деятельность концессионера, правительством осуществляется все более жесткий надзор за деятельностью недропользователя. Кроме того, современные концессии предоставляют права на все меньшие площади и короткие сроки. В целом можно сказать, что модернизированная концессия преобразуется постепенно в лицензионно-разрешительный документ.

Еще одной формой договорных правоотношений в сфере недропользования является договор горной аренды (*mining lease*), отраженной в горном законодательстве США (акт о горной аренде от 25.02.1920 [11]) и соответственно реципированной законодательством Канады.

Следует отметить, что в Канаде, несмотря на господство акцессорной системы, при которой недра и полезные ископаемые являются частью земельного участка, предоставление прав на геологическое изучение недр также осуществляется в лицензионно-разрешительном порядке. При этом, добыча полезных ископаемых происходит на основании своеобразной договорно-правовой формы недропользования – горной аренды. Договорно-правовая форма предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, определяется в свою очередь спецификой акцессорной концепции, господствующей в законодательстве Канады и вытекает из принципа взаимосвязи земельного участка и подземного пространства как главной вещи и принадлежности.

Горная аренда заключается с собственником земельного участка (в том числе государством) и предполагает выплату регулярных арендных платежей – ренталс, размер которых зависит от вида полезных ископаемых. Право горной аренды образует имущественное право на земельный участок. Лица, которые осуществляли геолого-разведочные работы вправе в преимущественном порядке заключать договор горной аренды в течение года с момента завершения геолого-разведочных работ.

Следует также рассмотреть законодательство Норвегии в части предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых по договорному и разрешительному основаниям. Согласно ст. 7 Горного закона Норвегии [12] разграничиваются полезные ископаемые, принадлежащие государству на праве собственности (золото, серебро, платина, уран, цинк, ниобий, молибден, ряд иных стратегических видов минерального сырья, редких металлов, а также углеводороды) и полезные ископаемые с частноправовым режимом. Полезные ископаемые с частноправовым режимом предоставляются в пользование на основании договора с собственником земельного участка. Для добычи полезных ископаемых Горным законом Норвегии также предусмотрена необходимость заключения догово-

ров с собственниками земельных участков. О заключении таких договоров необходимо уведомление уполномоченных органов государственной власти, с указанием сроков начала работ.

Возвращаясь к рассмотрению договорно-правовых форм предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, необходимо уделить внимание соглашениям о разделе продукции (СРП) (*production-sharing agreements*) и консорциальным соглашениям. Указанные соглашения представляют собой особый специфический вид договоров и почти всегда регулируются специальными законодательными актами. Это обусловлено во многом тем, что соглашение о разделе продукции квалифицируется зачастую как договор об организации совместного предприятия (в связи с чем имеет сходство с консорциальным соглашением) и не всегда является особой договорной формой предоставления недр в пользование. Такое предприятие создается на основе совместно внесенной собственности, совместного управления, совместного распределения прибыли и рисков.

Вопрос о правовой природе соглашений о разделе продукции является дискуссионным и достаточно хорошо изученным [13-17]. В настоящее время в мире известны три модели соглашений о разделе продукции: индонезийская, перуанская и ливийская.

**Индонезийская модель**, предусматривающая трехступенчатый раздел продукции: добытые полезные ископаемые подлежат разделу после вычета понесенных инвестором затрат, а также вычета доли налогов и иных платежей.

**Перуанская модель** предусматривает двухступенчатый раздел продукции: весь объем добытых полезных ископаемых без компенсации издержек инвестора подлежит разделу между инвестором и государством. При этом вычету подлежат только налоговые и неналоговые платежи.

**Ливийская модель** с одноступенчатым разделом продукции. Государство в указанном случае, как правило, устанавливает высокие (в свою сторону) проценты раздела добытых полезных ископаемых (около 80 %), но при этом освобождает инвестора от уплаты налогов и иных платежей.

Таким образом, основным критерием выделения перечисленных моделей соглашения о разделе продукции является способ разделения продукции, а именно этапы деления продукции и способ налогообложения.

Российская система раздела продукции традиционно относится к индонезийской модели, поскольку включает три этапа и имеет сложную систему налогообложения и платежей. При этом следует отметить, что соглашение о разделе продукции, хотя формально и предусмотрено в российском законодательстве о недрах, фактически в качестве договорной формы предоставления в пользование участков недр не используется. Следует также отметить, что для отечественного законодательства переход на договорно-правовые формы недропользования представляется нецелесообразным и нереализуемым. Опыт заключения соглашений о разделе продукции в России показал свою неэффективность в качестве механизма администрирования государственного фонда недр, в связи с чем после принятия Федерального



закона "О соглашениях о разделе продукции" последовал отказ от договорно-правовых форм предоставления недр в пользование в отечественном законодательстве.

На основании изложенного можно констатировать, что горным законодательством зарубежных стран и России предусматривается возможность предоставления в пользование двух возможных объектов:

1) исключительных прав на проведение геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых и на ведение соответствующих работ;

2) имущественных объектов (недвижимой вещи) – участка недр, горной выработки или самого месторождения полезных ископаемых, как обнаруженного, так и не обнаруженного.

Указанные права могут предоставляться в соответствии с двумя возможными порядками: с проведением или без проведения торгов, т.е. в конкурентном порядке или без его соблюдения, в связи с чем проведение торгов по законодательству того или иного государства может регламентироваться также и требованиями антимонопольного законодательства.

Анализ лицензионно-разрешительной и договорно-правовой форм предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых в свою очередь позволяет классифицировать указанные основания следующим образом:

- **лицензионно-разрешительные формы** предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, к которым относятся административные акты уполномоченных органов государственной власти о предоставлении исключительных прав на поиски, оценку и разработку месторождений полезных ископаемых. К данным основаниям относятся лицензии и разрешения соответствующих органов государственной власти;
- **договорно-правовые формы** предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, к которым относятся:
  - договоры с публично-правовыми образованиями (в том числе с государством) – концессионные соглашения (договоры концессии) и соглашения о разделе продукции;
  - договоры предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых с собственниками земельных участков (характерно для стран с акцессорной системой разграничения прав на полезные ископаемые и землю) – договоры горной аренды (для стран англо-американской правовой семьи) и иные договоры, в том числе аренда;
- существующие **промежуточные формы** предоставления прав на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых в ряде стран – модернизированные концессии в странах Латинской Америки.

## Литература

1. Code minier Francais (nouveau) 01.03.2011.
2. Ley 18248 de 14.10.1983 "Codigo de Mineria".

3. Шейнфельд С.А. Правовое регулирование поиска, разведки и добычи полезных ископаемых в ФРГ: дисс... канд. юрид. наук. – М.: Российский государственный университет им. И.М. Губкина, 2013.

4. Кюне Г. Право газодобычи, налог на добычу полезных ископаемых и горное право в ФРГ // Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России: материалы Всеросс. науч.-метод. семинара. – М.: Таглитат, 2007. – С. 169.

5. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / Под ред. П.Г. Лахно (русс. изд.). – М.: Издательская группа "Юрист". – 2011. – С. 181.

6. Mineral and Petroleum Resources Development Act, 2002 (Act No. 28 of 2002).

7. Налетов К.И. Правовые формы недропользования. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2008. – С. 24.

8. Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. – 2003. – № 2.

9. Шарифуллина А.Ф. СПП: понятие, заключение, реализация: автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М.: МГЮА, 2000.

10. Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). Ч. I. – М.: Эпицентр, 1996. – С. 1524.

11. Mineral Lands Leasing Act of 1920, Act of February 25, 1920, as amended, 41 Stat. 437, 30 U.S.C. 181-287.

12. Act of 19 June 2009 № 101 Relating to the acquisition and extraction of mineral resources (The Minerals Act).

13. Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. – 1996. – № 4(10). – С. 44-52.

14. Сенгуров К.К. Особенности договорных отношений между государством и иностранными компаниями в сфере изысканий нефти: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 36.

15. Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра: дисс... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2003. – С. 148.

16. Немченко С.Б. К вопросу о месте соглашения о разделе продукции в системе обязательственного права // Юрист. – 2008. – № 5; СПС "КонсультантПлюс".

17. Платонова Н.Л. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О соглашениях о разделе продукции". – М.: Новая правовая культура, 2003. – С. 25-43.

18. Hassan Harraz. Types of Petroleum Contracts Agreement; Product Sharing Contract/Agreement. – 2015.

© Миркеримова Н.Ф., 2/2020

Миркеримова Нармин Фикрет кызы, narminmir@gmail.com

## Legal regulation of granting of rights for exploration and production of mineral resources in foreign countries

**N.F. Mirkerimova** (Rosgeolexpertiza, Moscow)

The presented article contains an analysis of legislation on subsoil use of forms and procedures for granting rights to geological exploration, exploration and mining in foreign countries and Russia both by licensing and permitting mechanisms, and on the basis of contractual mechanisms, as well as a classification of these forms and procedures.

**Key words:** subsoil; subsoil use; geological research; exploration; system of regulation of subsoil use; legislation of foreign countries; an agreement; production-sharing agreements; a license to subsoil use.