

АЗАМАТТЫҚ ҚҰҚЫҚ ЖӘНЕ АЗАМАТТЫҚ ПРОЦЕСС ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

DOI 10.31489/2022 L2/72-82

УДК 347.1

К.М. Ильясова*

*Научно-исследовательский институт частного права Каспийского университета, Алматы, Казахстан
(E-mail: servitut2005@mail.ru, ORCID ID: 0000-0001-7293-8952; Scopus Author ID: 57216800480)*

Разрешение споров по контрактам и лицензиям на недропользование в Республике Казахстан: некоторые актуальные вопросы

Статья посвящена вопросу о порядке разрешения споров, возникающих из контрактов и лицензий на недропользование. Обосновано, что проблемы определения порядка разрешения указанных споров на данном этапе обусловлены тем, что законодательство РК не содержит четких критериев разграничения публично-правовых споров от частноправовых. В доктрине существуют разные мнения о таких критериях. Признавая, что в основе разграничения таких споров лежит природа отношений, возникающих из контрактов и лицензий, определено, что административно-правовая природа лицензии на недропользование не предопределяет публично-правовой характер всех отношений и споров, возникающих из нее. Из ГК РК следует, что гражданские права и обязанности могут возникать из административных актов. Обосновано, что из лицензии возникают как частноправовые, так и публично-правовые отношения. В частности, лицензия на недропользование является основанием возникновения вещных и обязательственных правоотношений. На ее основании возникают и публично-правовые отношения. С учетом природы возникающих отношений даны предложения о порядке разрешения споров. Автором статьи также рассмотрены вопросы применения арбитражного порядка разрешения гражданско-правовых споров, возникающих в рамках контрактного и лицензионного режима.

Ключевые слова: частно-правовые и публично-правовые споры в недропользовании, арбитражный порядок разрешения споров по контрактам и лицензиям на недропользование.

Введение

Вопрос о порядке разрешения споров, возникающих из контрактов и лицензий на недропользование, имеет важное значение, поскольку определяет подсудность таких споров, а также возможность их разрешения путем применения альтернативных способов, включая арбитраж.

Со вступлением в силу с Кодекса РК от 27.12.2017 г. «О недрах и недропользовании» (далее — Кодекс о недрах) данный вопрос приобрел особую актуальность, обусловленную, прежде всего, тем, что Кодексом предусмотрены два отдельных режима недропользования: контрактный и лицензионный. Контрактный режим применяется к отношениям по разведке добыче или добыче углеводородов, а также по добыче урана (ст. 35 Кодекса о недрах). При осуществлении всех иных операций по недропользованию применяется лицензионный режим (при геологическом изучении недр, разведке или добыче твердых полезных ископаемых, добыче общераспространенных полезных ископаемых, использовании пространства недр, старательстве).

Контракты и лицензии, являющиеся основаниями возникновения права недропользования, имеют разную правовую природу. Контракты на недропользование являются гражданско-правовыми до-

*Автор корреспондент. E-mail: servitut2005@mail.ru

говорами, в то время как лицензии представляют собой административные акты. В этой связи возникает вопрос о том, обуславливают ли различия в правовой природе контрактов и лицензий на недропользование различия в правовой природе отношений, возникающих на основании таких лицензий и контрактов, в правовой природе и подсудности споров, возникающих в рамках указанных режимов недропользования. В связи с принятием в РК Административного процедурно-процессуального кодекса от 29 июня 2020 г. (далее — АППК РК) вопрос о разграничении юрисдикции судов по разрешению споров, возникающих в рамках лицензионного режима, приобрел особую актуальность. В частности, учитывая компетенцию указанных судов по разрешению споров, возникающих из публично-правовых отношений, необходимо определить природу споров, возникающих из лицензий. Природа споров, возникающих из контрактов на недропользование, обусловлена гражданско-правовой природой возникающих отношений и предопределена этим. Другим актуальным вопросом, требующим большей определенности, является вопрос об альтернативных способах разрешения споров, возникающих в рассматриваемых отношениях.

Материалы и методы

В статье использованы нормативные правовые акты Республики Казахстан и других стран, в том числе о недрах и недропользовании, о порядке разрешения споров, а также доктринальные источники казахстанских и зарубежных авторов о разграничении частного и публичного права, участии государства в гражданских правоотношениях и др. Проблемные вопросы основаны на изучении контрактов на недропользование, судебной и арбитражной практик по разрешению споров, возникающих из контрактов и лицензий на недропользование. Методологическую основу исследования составляют методы системного познания, формально-юридического и сравнительно-правового исследования.

Результаты и обсуждения

Вопросы разрешения споров по лицензии на недропользование. Правовая природа лицензии, последствия ее выдачи и правовая природа возникающих споров имеют существенное значение при определении порядка разрешения споров, возникающих в рамках лицензионного режима.

В п. 1 ст. 29 Кодекса о недрах лицензия на недропользование определяется как документ, выдаваемый государственным органом и предоставляющий ее обладателю право на пользование участком недр в целях проведения операций по недропользованию в пределах указанного в нем участка недр. Следует отметить, что Кодексом о недрах лицензия на недропользование не отнесена к категории разрешений, которые регулируются законодательством РК о разрешениях и уведомлениях.

Из приведенного определения понятия «лицензия на недропользование» следует, что лицензия выдается государственным органом и предоставляет ее обладателю право пользования недрами. Соответствуют ли указанные признаки лицензии понятию административного акта или административного действия. В настоящее время определение данных понятий дается в АППК РК. Из ст. 4 указанного Кодекса следует, что к административным актам и административным действиям относятся акты, соответственно, решения, действия или бездействия, которые принимаются (осуществляются) административным органом или должностным лицом в публично-правовых отношениях. Лицензии на недропользование выдаются (отзываются, переоформляются) государственным органом. Возникает вопрос о том, является ли выдача, отзыв или отказ в переоформлении лицензии на недропользование решением государственного органа в публично-правовых отношениях. В АППК и иных нормативных правовых актах РК не дается определение понятия «публично-правовые отношения». Неопределенность данного понятия может стать в правоприменительной практике причиной неопределенности при решении вопроса о подсудности споров, возникающих по лицензии.

Публично-правовые отношения являются категорией публичного права. В доктрине в основу разграничения частного и публичного права положены самые разные критерии. Существуют материальные, формальные, смешанные теории, а также концепции, отрицающие дуализм права [см.: 1–4]. Сторонники материальной теории усматривают в качестве критерия разграничения публичного и частного права различия в содержании регулируемых отношений. К группе формальных относят теории инициативы защиты, положения субъекта. Ряд представителей формальной теории различие между публичным и частным правом видят в том или ином положении субъекта: самостоятельного или подчиненного, активного и пассивного, субъекта права и субъекта обязанности и другие характеристики. Многие авторы переходят к рассмотрению характера положения субъектов в правоотношении.

ях, т.е. равенства или субординации сторон. Сторонники смешанной теории объединяют материальный и формальный критерии [2; 12–17].

По мнению М.К. Сулейменова, дуализм права существует, и деление права на публичное и частное есть фундаментальное, глубинное деление права. Критерием их разграничения он рассматривает отношения власти и подчинения в публичном праве и равенство субъектов в частном праве [5; 50]. М.К. Сулейменов считает, что при лицензионной системе между государством и недропользователем возникают чисто властно-распорядительные, административные отношения. Государство определяет условия выдачи лицензии, инвестор принимает их [6]. Другие авторы, С.В. Скрябин и Х-Й. Шрамм, отмечают, что ключевым различием для разграничения публичного и частного права будет метод правового регулирования (власти и подчинения, или децентрализации). Признавая важным разработку общих рекомендаций по соотношению частного и публичного права в сфере имущественных отношений, указанные авторы в качестве общего постулата предлагают следующий алгоритм: если частные лица уполномочены законодательством регулировать свои дела самостоятельно, то для этой сферы не требуется публичное регулирование. Частные лица создают свое право посредством сделок, обязательств и договоров [4]. По мнению М.Н. Сибилева, в сфере частного права все субъекты (как частные, так и публичные лица) выступают как равные, тогда как в сфере публичного права такое равенство отсутствует. Напротив, в этой сфере господствует неравенство субъектов [7].

Определение понятия административного акта как решения государственного органа или должностного лица в публично-правовых отношениях, на наш взгляд, не означает, что публично-правовыми должны быть и отношения, возникающие из административного акта. Публично-правовую природу лицензия на недропользование, на наш взгляд, имеет в силу того, что она выдается государственным органом при осуществлении им публично-правовых функций в сфере государственного управления, будучи наделенным властными полномочиями в области лицензирования недропользования. Означает ли публично-правовая природа лицензии как основания возникновения права недропользования, что все отношения, возникающие на основании лицензии, и все споры, возникающие в рамках лицензионного режима, также являются публично-правовыми и такие споры подсудны административным судам РК.

Полагаем, что публично-правовая природа административного акта не предопределяет публично-правовую природу всех возникающих из нее отношений. Из административного акта могут возникать как публично-правовые, так и частноправовые отношения. Так, например, из Акта государственной регистрации в правовом кадастре могут возникать вещные права или обременения прав на недвижимость, из Актов регистрации в отделах регистрации актов гражданского состояния могут возникать брачные отношения, прекращаться правоспособность и дееспособность умершего лица или возникать правоспособность родившегося ребенка и т.д. Не вызывает сомнений, что вещные или брачные отношения являются частными правоотношениями.

Публично-правовая природа лицензии на недропользование как административного акта не означает, что все возникающие из нее отношения также являются публично-правовыми. Так, в соответствии со ст. 7 ГК РК гражданские права и обязанности возникают (изменяются, прекращаются) из административных актов, влекущих в силу законодательства РК гражданско-правовые последствия. Выдача лицензии на недропользование имеет гражданско-правовые последствия. Она является основанием возникновения такого вещного права, как право недропользования (ст. 20 Кодекса о недрах). Вещные права и вещные правоотношения являются категориями гражданского права. В п. 2 ст. 17 Кодекса о недрах прямо закреплено, что право пользования недрами является вещным неделимым правом, что позволяет применять к праву недропользования нормы о праве собственности, если это не противоречит специальным положениям, предусмотренным Кодексом о недрах.

Из изложенных положений Кодекса о недрах следует, что лицензия является способом наделения недропользователя имущественным правом, которое имеет вещно-правовую природу и к которому subsidiarily применяются нормы гражданского законодательства, в том числе о защите вещного права. Более того, по своей сути, выдача лицензии является способом распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности, путем предоставления права недропользования. При этом обладатель права недропользования имеет право распоряжения своим правом, в том числе путем его отчуждения, передачи в залог. Право недропользования может быть предметом наследования (ст.ст. 40, 44, 48, Кодекса о недрах).

Лицензия является также основанием возникновения ряда обязательств недропользователя. Например, согласно ст. 208 Кодекса о недрах в лицензии на добычу ТПИ указываются: 1) обязательство

об уплате подписного бонуса и платы за пользование земельными участками (арендного платежа); 2) размер обязательства по ежегодным минимальным расходам на операции по добыче твердых полезных ископаемых; 3) размер минимальной доли местного содержания в работах и услугах, используемых при проведении операций по добыче; 4) размер обязательства недропользователя по финансированию обучения казахстанских кадров; 5) размер обязательства недропользователя по финансированию научно-исследовательских, научно-технических и (или) опытно-конструкторских работ; б) основания отзыва лицензии за нарушение обязательств. В других видах лицензий также устанавливаются обязательства недропользователя.

Природа юридических фактов, влекущих возникновение обязательственных правоотношений, разная. Так, согласно ст. 271 ГК РК обязательства возникают не только из договора, причинения вреда, но и иных оснований, указанных в ст. 7 ГК. В ст. 7 административные акты указаны как основания возникновения гражданских прав и обязанностей. На основании изложенного, лицензия на недропользование является юридическим фактом, влекущим возникновение как вещных, так и обязательственных правоотношений. Следует при этом отметить, что для возникновения прав и обязательств у недропользователя по лицензии недостаточно одного волевого акта со стороны государственного органа, нужно, прежде всего, волеизъявление потенциального недропользователя (подача заявления на выдачу лицензии, получение лицензии). Прекращение права недропользования может быть иметь место не только в результате односторонних действий государственного органа при отзыве лицензии, но и при отказе недропользователя от участка недр (ст.ст. 199, 200, 220, 221 Кодекса о недрах).

В литературе ряд авторов также высказывали мнение о гражданско-правовой природе отношений, возникающих на основании лицензии. Так, К.Д. Морковских считает, что лицензия на право пользования недрами регулирует, по существу, гражданско-правовые отношения, как следствие, лицензионный порядок подгоняется под нужды регулируемых отношений, что порождает многочисленные противоречия в его применении [8; 141–147]. П.М. Ходырев приходит к аналогичному выводу и утверждает, что административные акты просто-напросто «маскируют» фактически достигаемое государством и недропользователем соглашение (договор). Он также отмечает, что недропользовательская практика интуитивно стремится сбросить эту «маску» повсеместным заключением лицензионных соглашений» [9; 163–165]. По мнению В.В. Левочки, с принятием Закона РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», который перед государственной системой лицензирования недропользования установил задачу развития рыночных отношений в сфере пользования недрами, имущественные отношения в недропользовании приобрели черты гражданско-правовых обязательственных отношений, которые нуждаются в научном осмыслении цивилистической доктриной. Он также отмечает, что в науке и практике распространены споры о правовой природе отношений недропользования в России и перспективах развития законодательства [10; 3].

Существует также мнение о разграничении административного имущественного права от частного имущественного права. Так, С.В. Скрябин и Х-Й. Шрамм, обращаясь к вопросу о предмете административного имущественного права, полагают, что таковым будут отношения по управлению имуществом, принадлежащем государству (внутренние отношения). В тех случаях, когда государство вступает в отношения с иными лицами — это предмет частных имущественных отношений (внешние отношения), которые должны регулироваться только гражданским законодательством (частным правом). Они также отмечают, что государство, его органы и должностные лица во взаимоотношениях с третьими лицами, т.е. собственно в гражданском обороте, должны строить свои отношения в рамках ГК. Никаких особенностей тут быть не может [4].

Возникновение обязательств недропользователя на основании лицензии, на наш взгляд, не означает, что в отношениях сторон возникает неравенство во всех отношениях и недропользователь по отношению к государству и его органам становится неравноправным субъектом и их отношения — это исключительно отношения власти и подчинения. Выдача лицензии не является, на наш взгляд, отношением исключительно по управлению имуществом, которое является внутренним отношением. Выдавая лицензию, государство в лице государственных органов выступает как собственник недр. Инициатива в возникновении данных отношений принадлежит при этом потенциальному недропользователю. Кодекс о недрах РК закрепил в отношениях по предоставлению права недропользования на основании лицензии принцип «первый пришел — первый победил». Лицензия выдается заявителю, чье заявление первым из числа поступивших заявлений соответствует требованиям Кодекса (ст.ст. 189, 206, 253, 266 Кодекса о недрах). Таким образом, недропользователь выражает волю на

приобретение права недропользования на основании лицензии и соглашается с ее условиями и своей же волей может прекратить эти отношения, отказавшись от участков недр. Следует также учитывать, что ряд вопросов осуществления права недропользования находятся в сфере инициативной деятельности недропользования. Так, например, согласно положениям Кодекса о недрах, проектные документы, которые определяют ряд вопросов осуществления права недропользования, разрабатываются и (или) утверждаются самими недропользователями (п. 3 ст. 88, п. 4 ст. 134, п. 4 ст. 182, п. 2 ст. 196, п. 2 ст. 216, п. 2 ст. 274).

Безусловно, на основании лицензии возникают и публично-правовые отношения. Так, например, операции по недропользованию должны соответствовать требованиям экологической и промышленной безопасности (ст. 52, 53 Кодекса о недрах). Уполномоченные государственные органы осуществляют государственный контроль за соблюдением недропользователем требований законодательства о недрах и недропользовании, за проведением операций по разведке и добыче твердых полезных ископаемых, за соблюдением требований по учету, хранению, сохранности и достоверности геологической информации и др. (ст. 61, 64, 67 Кодекса о недрах).

Таким образом, лицензия является основанием возникновения как гражданско-правовых, так и публично-правовых отношений. В связи с изложенным выше, возникает вопрос о порядке разрешения споров, возникающих в рамках лицензионного режима. Согласно ст. 78 Кодекса о недрах споры, связанные с осуществлением, изменением или прекращением права недропользования, подлежат урегулированию в соответствии с Законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Изложенные положения на основании п. 3 ст. 277 Кодекса применяются к отношениям по разрешениям, лицензиям и контрактам на недропользование, выданным и заключенным до введения в действие Кодекса.

В настоящее время в Казахстане существуют суды общей юрисдикции, которые рассматривают споры в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с положениями ГПК РК, и специализированные административные суды, рассматривающие споры в соответствии с АППК РК. Согласно ст. 102 АППК РК судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений, предусмотренные данным Кодексом. Согласно подп. 9) ст. 4, административным иском признается требование, поданное в суд с целью защиты и восстановления нарушенных прав, свобод или законных интересов, вытекающих из публично-правовых отношений. В связи с принятием АППК РК из ГПК была исключена глава 29, которая регулировала производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих. С учетом изложенного, в Казахстане актуализировался вопрос о подсудности споров, возникающих в рамках лицензионного режима недропользования.

Кодексом о недрах предусмотрены по лицензиям такие категории споров, как: 1) споры, связанные с отказом в выдаче лицензии (ст. 87, 190, 207, 254, 267); 2) споры, связанные с отказом в переоформлении лицензии (ст. 32, 40); 3) споры, возникшие в связи с исправлением ошибок в лицензии (ст. 32); 4) споры, связанные с отзывом лицензии (ст. 200, 221, 262, 276). В рамках отношений, возникающих на основании лицензий, могут возникнуть и другие категории споров, в том числе о возмещении убытков, об устранении препятствий в осуществлении права, о признании права, о нарушениях режима конфиденциальности геологической информации, принадлежащей недропользователю и др.. Причем такие требования могут возникнуть из нарушений прав недропользователя в связи с изданием административного акта или совершением административного действия.

Отказ в выдаче лицензии, в переоформлении лицензии или отзыв лицензии могут быть отнесены к публично-правовым актам. При этом отказ в переоформлении лицензии и отзыв лицензии могут иметь гражданско-правовые последствия. Так, при отказе в переоформлении лицензии может быть нарушено право недропользователя на отчуждение принадлежащего ему права недропользования, что, по сути, является лишением права на распоряжение правом недропользования как вещным правом, или нарушается право на продление срока лицензии, что, по сути, означает нарушение права на продление срока действия права недропользования. При отзыве лицензии недропользователь лишается такого имущества, как право недропользования.

В связи с изложенным, возникает вопрос о том, определяется ли публично-правовая природа споров правовой природой оспариваемых актов, правовой природой отношений, возникающих из этих актов и (или) правовой природой последствий, возникающих вследствие совершенных нарушений при издании публично-правовых актов. В АППК нет ответа на данный вопрос. Согласно п. 9

нормативного Постановления Верховного Суда РК от 24 декабря 2010 г. № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан» гражданские дела по заявлениям, поданным в порядке главы 29 ГПК, вытекают из публичных правоотношений и рассматриваются в порядке особого искового производства, за исключением дел, возникших из вещных и обязательственных правоотношений, которые рассматриваются только в порядке искового производства. Глава 29 ГПК в настоящее время исключена из ГПК РК. Вместе с тем, изложенное положение отражает, на наш взгляд, позицию Верховного Суда РК по вопросу о категории споров, возникающих из решений, действия (бездействия) государственных органов.

Хотя лицензия имеет публично-правовую природу, но природа возникающих из нее отношений и последствия нарушений прав по лицензии могут быть гражданско-правовыми. В связи с этим полагаем, что иски об обжаловании таких актов (об отзыве лицензии, об отказе в переоформлении лицензии и др.), повлекшие гражданско-правовые последствия (нарушение вещных, обязательственных или иных гражданских прав) и сопряженные с требованием об их защите, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В случае отнесения требования об оспаривании акта к подсудности административных судов, а иных требований, возникших из нарушений права недропользования или иных гражданских прав недропользователя вследствие издания административного акта, к компетенции судов общей юрисдикции, возникает ряд проблем, которые могут снизить эффективность судебной защиты прав недропользователя. В частности, лицу нужно будет обращаться в разные суды, при этом требование о защите иных прав недропользователя может быть заявлено после того, как вступит в силу решение административного суда об отмене акта государственного органа (от отзыве лицензии, об отказе в переоформлении лицензии и др.). Возникают также при этом вопросы об исковой давности. Учитывая то, что спор об обжаловании акта государственного органа, повлекшего гражданско-правовые последствия, и требование о защите гражданских прав, нарушенных вследствие вынесения такого акта, взаимосвязаны друг с другом, полагаем, что такие требования должны рассматриваться в едином процессе. Могут быть случаи, когда истец заявляет только требование об отмене акта государственного органа. Однако это, на наш взгляд, не является основанием для рассмотрения такого спора в рамках административного судопроизводства. Во-первых, полагаем, что при определении категории спора публично-правовая природа оспариваемого акта не определяет правовую природу последствий, возникающие из этого акта. Такой спор связан с нарушением имущественных прав (прекращение права недропользования, лишение права на отчуждение права недропользования, причинение убытков и т.д.). Во-вторых, распределение между разными судами компетенции по разрешению споров, по которым требования взаимосвязаны и возникают в связи с одним и тем же нарушением, снижает, на наш взгляд, эффективность судебной защиты нарушенных прав. В-третьих, споры по недропользованию требуют определенной специализации и квалификации судей и следует сосредоточить рассмотрение таких споров в рамках одной категории судопроизводства.

Согласно п. 3 ст. 107 АППК РК требование о возмещении убытков, причиненных ответчиком, сопряженное с административным актом, административным действием (бездействием), рассматривается специализированным районным и приравненным к нему административным судом. В ст. 160 АППК РК предусмотрено, что истец вправе предъявить одновременно с исками, указанными в статьях 132–135 данного Кодекса, требование о возмещении убытков, состоящих с этими требованиями в причинно-следственных связях. В случае удовлетворения соответствующих требований суд в решении определяет размер причиненных убытков. Вместе с тем, согласно п. 6 ст. 107 АППК РК, не допускается объединение в одно производство нескольких требований, которые подлежат рассмотрению в порядке разного вида судопроизводства, если иное не установлено настоящим Кодексом. При этом требования, не относящиеся к публично-правовым спорам и не подлежащие разделению, должны быть выделены и направлены по подсудности в соответствующий районный (городской) суд.

Таким образом, в рамках административного судопроизводства могут быть объединены требования об отмене административного акта и требование о возмещении убытков. Однако, на наш взгляд, это не решает всех проблем, поскольку все другие требования, возникающие из нарушений гражданских прав, не могут быть объединены в одном процессе, в том числе требование о возмещении морального вреда, об устранении препятствий в осуществлении права, о признании права, о пресечении действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения и др.

По мнению украинского юриста В. Николаенко, частноправовые и публично-правовые отношения, возникающие в ходе осуществления хозяйственной деятельности, находятся в неразрывном диалектическом единстве. В связи с этим считает, что искусственное выделение последних и отнесение

споров, которые из них возникают, к юрисдикции административных судов, недопустимо [11]. В Украине в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства от 6 июля 2005 г. (КАС) возникали аналогичные вопросы. Одними из основных вопросов стали следующие: что такое публично-правовой спор, публично-правовые отношения и по каким признакам их можно отличить, например, от хозяйственно-правовых отношений [11]. В КАСе, в отличие от АППК РК, дается определение понятия «публично-правовой спор» (ст. 4). В ст. 19 КАС содержится перечень категорий дел, на которые распространяется юрисдикция административных судов (спору физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений, действий или бездействия, кроме случаев, когда для рассмотрения таких споров законом установлен иной порядок судебного производства).

Как следует из источников, опыт Украины показывает, что передача споров, связанных с обжалованием субъектами хозяйствования незаконных решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий, на рассмотрение в административные суды уже привела к существенному затягиванию сроков пока лишь кассационного пересмотра дел в связи с загруженностью и неготовностью Высшего административного суда Украины. Отмечается, что при этом нельзя однозначно утверждать, что окончательное формирование местных и окружных административных судов позволит решить проблему качества и сроков рассмотрения споров [11]. В российской литературе отмечается, что в большинстве решений последних лет, начиная с Постановления Президиума ВАС РФ от 5 сентября 2006 г. № 856/06 по делу № А40–18915/04–31–200, судьи оценивают правоотношения между государством и недропользователем, оформленные выдачей лицензии и лицензионным договором, как договорные обязательственные отношения. Однако, несмотря на это, имеется множество судебных решений, признающих данные правоотношения исключительно административными [10; 3].

К вопросу об арбитражном порядке разрешения гражданско-правовых споров, возникающих из лицензий и контрактов на недропользование.

Кодекс о недрах не предусматривает нормы об арбитражном порядке разрешения споров по лицензиям и контрактам на недропользование. Типовые контракты на недропользование, утвержденные приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 11 июня 2018 г. № 233, также не содержат такие положения. Из ст. 78 Кодекса о недрах следует, что споры, связанные с осуществлением, изменением или прекращением права недропользования, подлежат урегулированию в соответствии с законами РК и международными договорами, ратифицированными РК.

Возможность применения арбитражного порядка разрешения имущественных споров, возникших из гражданско-правовых отношений по лицензиям и контрактам, вытекает из положений ст. 24 ГПК РК, ст. 8 Закона РК от 8 апреля 2016 г. «Об арбитраже» (далее – Закон об арбитраже). Так, на основании ст. 24 ГПК РК такой спор по письменному соглашению сторон может быть разрешен в порядке медиации, партисипативной процедуры или передан на рассмотрение арбитража, суда Международного финансового центра «Астана» в случаях, когда это не запрещено законом. При передаче спора в арбитраж необходимо учитывать ограничения на применение арбитражного порядка разрешения споров. В п. 8 ст. 8 Закона «Об арбитраже» установлен запрет на передачу в арбитраж споров между субъектами естественных монополий и их потребителями, между государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора. Споры по лицензии и контрактам на недропользование не относятся к такой категории споров.

Следует отметить, что для споров, возникающих между государством, от имени которого действуют госорганы, и недропользователями, ограничения на передачу гражданско-правовых споров в арбитраж не предусмотрены. В этой связи возникает вопрос: спор с недропользователем, возникающий из лицензии, это спор с государством или с госорганом, выдавшим лицензию или издавшим акт (об отзыве лицензии, об отказе в переоформлении лицензии и др.). Признание в данном случае государства стороной спора может быть обосновано тем, что недра находятся в собственности государства и государственные органы действуют от имени государства (ст. 111 ГК РК). Выдача лицензии на право недропользование от имени государства как собственника недр, а не от имени государственного органа, на наш взгляд, предоставляет недропользователям больше гарантий при защите их имущественных прав, возникших на основании лицензии, в том числе по требованиям о возмещении причиненных убытков. Государственные органы, распоряжаясь недрами, находящимися в государственной собственности, путем предоставления на участок недр права недропользования, не могут, на наш взгляд, выступать от своего имени.

В любом случае, является ли стороной таких споров государство или госорган, запрета на передачу в арбитраж гражданско-правовых споров, возникающих из лицензии на недропользование, нет. Если стороной спора признать государственный орган, то нужно соблюсти процедуру заключения арбитражного соглашения в соответствии п. 10 ст. 8 Закона об арбитраже. В данном случае, главное определить, является ли тот или иной спор гражданско-правовым. Безусловно, споры о защите вещного права, исполнении и (или) прекращении обязательств, привлечении к ответственности в форме возмещения убытков и (или) неустойки являются гражданско-правовыми.

При определении допустимости арбитражного порядка разрешения споров, возникающих из гражданско-правовых отношений по контрактам на недропользование, необходимо учитывать, что сторонами контракта на недропользование являются государство, от имени которого действует государственный орган, и недропользователь (п. 2 ст. 35 Кодекса о недрах). В связи с изложенным, сторонами спора, возникающего из контракта на недропользование, являются государство и недропользователь, юридическое или физическое лицо. Законодательство об арбитраже не устанавливает запрет на разрешение гражданско-правовых споров, возникающих из контрактов на недропользование, в арбитраже. Кодекс о недрах такие запреты также не устанавливает. С учетом изложенных положений законодательства РК полагаем, что споры, возникающие из контрактов на недропользование, могут передаваться в арбитраж при наличии арбитражного соглашения. Что касается порядка заключения арбитражного соглашения необходимо учитывать, что правила, предусмотренные в п. 10 ст. 8 Закона об арбитраже о получении согласия уполномоченного органа соответствующей отрасли (в отношении республиканского имущества) или местного исполнительного органа (в отношении коммунального имущества), относятся к арбитражным соглашениям, заключаемым между государственными органами, государственными предприятиями, а также юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат государству, с одной стороны, и физическими и (или) юридическими лицами Республики Казахстан — с другой. Соответственно, такой порядок не распространяется на арбитражные соглашения, заключаемые для разрешения споров, возникающих из контрактов на недропользование. Более того, в контрактах на недропользование (на разведку и добычу или добычу углеводородов, добычу урана) государство представлено компетентным органом, которым в настоящее время является Министерство энергетики РК. Указанное Министерство является уполномоченным органом в области углеводородов и добычи урана (ст. 62 и 63 Кодекса о недрах). Такой орган не может государству (или, по сути, самому себе в случаях выступления от имени государства) давать согласие на заключение арбитражного соглашения.

В отношении порядка разрешения споров, возникающих из ранее заключенных контрактов, необходимо учитывать гарантии недропользователей, предусмотренные в ст. 30 Закона РК от 24 июня 2010 г. «О недрах и недропользовании», действие которой на основании п. 14 ст. 277 Кодекса о недрах сохранено в отношении ранее заключенных контрактов. Согласно указанной норме стабилизируются условия контракта, в том числе о порядке разрешения споров.

Заключение

В связи введением в Казахстане лицензионного режима недропользования возникла проблема разграничения публично-правовых и частно-правовых споров, возникающих в рамках указанного режима. Исследование показывает, что, хотя лицензия на недропользование имеет публично-правовую природу, однако суть возникающих из нее отношений и последствия нарушения прав, возникающих из лицензии, могут быть гражданско-правовыми. В связи с этим полагаем, что иски об обжаловании таких актов (об отзыве лицензии, об отказе в переоформлении лицензии и др.), повлекшие гражданско-правовые последствия (нарушение вещных, обязательственных или иных гражданских прав) и сопряженные с требованием об их защите, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Иной подход в решении вопроса может снизить эффективность судебной защиты прав недропользователя. В частности, лицу нужно будет обращаться в разные суды для обжалования административного акта и для защиты гражданских прав, возникающих из лицензии. Учитывая то, что спор об обжаловании акта государственного органа, повлекшего гражданско-правовые последствия, и требование о защите гражданских прав, нарушенных вследствие вынесения такого акта, взаимосвязаны друг с другом, полагаем, что такие требования должны рассматриваться в едином процессе.

Исследование также показывает, что арбитражный порядок разрешения споров, возникающих из контрактов и лицензий, не запрещен законодательством РК. Но для применения такого способа требуется заключение арбитражного соглашения, что на практике может быть затруднительным. В отношении ранее заключенных контрактов такой порядок применяется в связи гарантиями стабильности условий контрактов, которые содержат арбитражную оговорку. Для придания определенности в решении вопросов о порядке разрешения споров, возникающих из контрактов и лицензий на недропользование, необходимо совершенствовать не только законодательство, но и правоприменительную практику в Республике Казахстан.

Статья подготовлена в рамках выполнения научного исследования по заказу Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан в рамках грантового финансирования по научным и (или) научно-техническим проектам на 2021–2023 годы по теме проекта ИРН АР09260554 «Участие государства и международных организаций в гражданских правоотношениях: проблемы теории и практики».

Список литературы

- 1 Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве / Б.Б. Черепяхин // в кн.: Черепяхин Б.Б. Труды по гражданскому праву. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru> > download_books > book > t...
- 2 Маштаков К.М. Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — «Теория и история права и государства; история правовых учений» / К.М. Маштаков. — Волгоград, 2001. — 25 с.
- 3 Дудиков М.В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 — «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / М.В. Дудиков. — М., 2015. — 494 с.
- 4 Скрябин С.В. Вопросы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений / С.В. Скрябин, Х-Й. Шрамм // Источник: ИС Параграф.www — Режим доступа: <http://online.zakon.kz>.
- 5 Сулейменов М.К. Гражданское правоотношение. Избранные труды по гражданскому праву / М.К. Сулейменов; науч. ред. В.С. Ем. — М.: Статут, 2006. — С. 15–170.
- 6 Сулейменов М.К. Государство и гражданское право: проблемы теории и практики / М.К. Сулейменов // Источник: ИС Параграф.www — Режим доступа: <http://online.zakon.kz>
- 7 Правовая система Украины: история, состояние и перспективы: [В 5 т.]. — Т. 3: Гражданско-правовые науки. Частное право / под общ. ред. Н.С. Кузнецовой. — Харьков: Право, 2011. — 680 с.
- 8 Морковских К.Д. Административно-разрешительный метод в правовом регулировании отношений недропользования / К.Д. Морковских // Петербургский юрист. — 2016. — № 4. — С. 141–147.
- 9 Ходырев П.М. Договор и лицензия в механизме возникновения права пользования недрами / П.М. Ходырев // Актуальные проблемы частноправового регулирования: материалы Междунар. VI науч. конф. молодых ученых (г. Самара, 28–29 апреля 2006 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. Ю.С. Поваров. — Самара. Универс-групп, 2006. — С. 163–165.
- 10 Левочки В.В. Объекты гражданских прав в недропользовании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 — «Гражданское право: предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В.В. Левочки. — Владивосток, 2019. — 25 с.
- 11 Николаенко В. Проблемы разграничения юрисдикции / В. Николаенко. — Режим доступа: <https://pravo.ua/articles/problemy-razgranichenija-jurisdikcii/>

К.М. Ильясова

Қазақстан Республикасында жер қойнауын пайдалануға арналған келісімшарттар мен лицензиялар бойынша дауларды шешу: кейбір өзекті мәселелер

Мақала жер қойнауын пайдалануда келісімшарттар мен лицензиялардан туындайтын дауларды шешу тәртібі туралы мәселеге арналған. Осы кезеңде көрсетілген дауларды шешу тәртібін айқындау проблемалары ҚР заңнамасында жариялы-құқықтық дауларды жеке құқықтық даулардан ажыратудың нақты өлшемшарттары болмауымен негізделген. Доктринада мұндай өлшемдер туралы әртүрлі пікірлер бар. Мұндай даулардың аражігін ажырату негізінде келісімшарттар мен лицензиялардан туындайтын қатынастар табиғаты жатқанын мойындай отырып, жер қойнауын пайдалануға арналған

лицензияның әкімшілік-құқықтық табиғаты одан туындайтын барлық қатынастар мен даулардың жария-құқықтық сипатын алдын ала айқындамайтыны негізделген. Қазақстан Республикасының Азаматтық кодекстен азаматтық құқықтар мен міндеттер әкімшілік актілерден туындауы мүмкін екендігі шығады. Жеке құқық та, жария-құқықтық қатынастар да лицензиядан туындайтыны дәлелденген. Атап айтқанда, жер қойнауын пайдалануға арналған лицензия заттық және міндеттемелік құқықтық қатынастардың туындауына негіз болып табылады. Оның негізінде жариялық-құқықтық қатынастар да туындайды. Туындайтын қатынастардың табиғатын ескере отырып, дауларды шешу тәртібі туралы ұсыныстар негізделген. Мақала авторы келісім-шарт және лицензиялық режим бойынша туындайтын азаматтық дауларды шешудің төрелік тәртібін қолдану мәселелерін де қарастырды.

Кілт сөздер: жер қойнауын пайдаланудағы жеке-құқықтық және жария-құқықтық даулар, жер қойнауын пайдалануға арналған келісімшарттар мен лицензиялар бойынша дауларды шешудің төрелік тәртібі.

K.M. Ilyassova

Resolution of disputes on contracts and licenses for subsoil use in the Republic of Kazakhstan: some topical issues

The article is devoted to the issue of the procedure for resolving disputes arising from contracts and licenses for subsoil use. It is proved that the problems of determining the procedure for resolving these disputes at this stage are because the legislation of the Republic of Kazakhstan does not contain clear criteria for distinguishing public-law disputes from private-law disputes. There are different opinions in the doctrine on such criteria. Recognizing that the differentiation of such disputes is based on the nature of relations arising from contracts and licenses, it is justified that the administrative and legal nature of a subsoil use license does not predetermine the public-law nature of all relations and disputes arising from it. It follows from the Civil Code of the Republic of Kazakhstan that civil rights and obligations may arise from administrative acts. It is proved that both private-law and public-law relations arise from the license. In particular, a license for subsoil use is the basis for the emergence of proprietary and binding legal relations. Based on it, public-law relations also arise. Considering the nature of the emerging relations, proposals on the procedure for resolving disputes are substantiated. The article also discusses the application of the arbitration procedure for resolving civil disputes arising under the contractual and licensing regime.

Keywords: private-law and public-law disputes in subsoil use, arbitration procedure for dispute resolution on contracts and licenses for subsoil use.

References

- 1 Cherepakhin, B.B. K voprosu o chastnom i publichnom prave [On the question of private and public law]. *consultant.ru*. Retrieved from http://www.consultant.ru/download_books/book/t... [in Russian].
- 2 Mashtakov, K.M. (2001). Teoreticheskie voprosy razgranicheniia publichnogo i chastnogo prava [Theoretical issues of differentiation of public and private law]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Volgograd [in Russian].
- 3 Dudikov, M.V. (2015). Pravovoe obespechenie publichnykh interesov v gornom prave [Legal support of public interests in mining law]. *Doctor's thesis*. Moscow [in Russian].
- 4 Scriabin, S.V., & Shramm, X-Y. Voprosy sootnosheniia publichno-pravovykh i chastnopravovykh metodov regulirovaniia obshchestvennykh otnoshenii [Questions of correlation of public-law and private-law methods of regulation of public relations]. *online.zakon.kz*. Retrieved from <http://online.zakon.kz> [in Russian].
- 5 Suleimenov, M.K. (2006). *Grazhdanskoe pravootnoshenie. Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu* [Civil legal relationship. Selected works on civil law]. V.S. Em (Ed.). Moscow: Statute [in Russian].
- 6 Suleimenov, M.K. Gosudarstvo i grazhdanskoe pravo: problemy teorii i praktiki [State and civil law: problems of theory and practice]. *online.zakon.kz*. Retrieved from <http://online.zakon.kz> [in Russian].
- 7 Pravovaia sistema Ukrainy: istoriia, sostoianie i perspektivy [The legal system of Ukraine: history, state and prospects] (Vols. 1–5; Vol. 3). N.S. Kuznetsova. (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Russian].
- 8 Morkovskikh, K.D. (2016). Administrativno-razreshitelnyi metod v pravovom regulirovanii otnoshenii nedropolzovaniia [Administrative-permissive method in the legal regulation of subsoil use relations]. *Peterburgskii yurist — St. Petersburg lawyer*, 4, 141–147 [in Russian].
- 9 Khodyrev, P.M. (2006). Dogovor i litsenziia v mekhanizme vozniknoveniia prava polzovaniia nedrami [Contract and license in the mechanism of occurrence of the right to use the subsoil]. Proceedings from Actual problems of private law regulation: *Mezhdunarodnaia VI nauchnaia konferentsiia molodykh uchenykh (28–29 apreliia 2006 g.) — International VI Scientific Conference of Young Scientists (pp. 163–165)*. Yu.S. Povarov. (Ed.). Samara: Univers-group [in Russian].

10 Levochko, V.V. (2019). Obekty grazhdanskikh prav v nedropolzovanii [Objects of civil rights in subsoil use]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Vladivostok [in Russian].

11 Nikolaenko, V. Problemy razgranicheniia yurisdiksii [Problems of differentiation of jurisdiction]. *pravo.ua*. Retrieved from <https://pravo.ua/articles/problemy-razgranichenija-jurisdikcii/> [in Russian].

Репозиторий Кару