

## Особенности антимонопольного регулирования в сфере недропользования

**Аннотация.** На основе анализа положений Закона «О недрах» и с учетом правоприменительной практики, а также мнений ученых выделены отдельные особенности антимонопольного регулирования в сфере недропользования по сравнению с общими положениями, регламентирующими отношения, связанные с защитой конкуренции. Так, отмечены особенности правового положения участников отношений; специальные правила по согласованию сделок, иных действий, влекущих за собой установление контроля иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение; возможность отказа в приеме заявки на участие в аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения аукциона; наличие специальных антимонопольных требований, установленных в ст. 17 Закона «О недрах».

Приведены примеры правоприменительной практики, отражающие антимонопольное регулирование применительно к законодательству о недрах. Приведены также мнения разных авторов по вопросам антимонопольного регулирования в области недропользования. Сформулированы отдельные предложения, направленные на совершенствование законодательства. В целом антимонопольное регулирование в сфере недропользования имеет особенности, в связи с чем требуется системный подход в вопросах обоснования и разработки предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

**Ключевые слова:** недропользование; антимонопольное регулирование; защита конкуренции; участники конкурентных отношений в сфере недропользования.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.95.7.103-110

**ROZA N. SALIEVA,**

*Dr. Sci. (law), Professor, Senior Researcher at the Department of Business, Competition and Environmental Law of South Ural State University, head of the laboratory of legal problems of subsoil use, ecology and fuel and energy complex of the Institute of ecology and subsoil use of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan*

**sargus6@yandex.ru**

18, Kremlevskaya ul., Kazan, Republic of Tatarstan, Russia, 420008

### Features of antimonopoly regulation in the field of subsoil use

**Abstract.** Based on the analysis of the provisions of the listed legal norms of the Law "On Subsoil" and taking into account law enforcement practice, as well as the opinions of scientists, certain features of antimonopoly regulation



**Роза Наильевна САЛИЕВА,**

доктор юридических наук, профессор, старший научный сотрудник кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета, заведующий лабораторией правовых проблем недропользования, экологии и топливно-энергетического комплекса Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан  
**sargus6@yandex.ru**  
420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

© Р. Н. Салиева, 2022

*in the field of subsoil use are highlighted in comparison with the general provisions regulating relations related to the protection of competition. Thus, the peculiarities of the legal status of the participants in the relations are noted; special rules for the coordination of transactions, other actions entailing the establishment of control of a foreign investor or a group of persons over business entities of strategic importance; the possibility of refusing to accept an application for participation in an auction or an application for the right to use subsoil without an auction; the presence of special antimonopoly requirements established in Article 17 of the Law "On Subsoil".*

*Examples of law enforcement practice reflecting the application of the subsoil legislation on antimonopoly regulation are given. The opinions of various authors on the issues of antimonopoly regulation in the field of subsoil use are also given. Separate proposals aimed at improving legislation have been formulated. In general, antimonopoly regulation in the field of subsurface use has sufficient features, which requires a systematic approach to substantiating and developing proposals for further improvement of legal regulation in this area of public relations.*

**Keywords:** *subsurface use; antimonopoly regulation; protection of competition; participants in competitive relations in the field of subsurface use.*

**А**нтимонопольное законодательство РФ основывается на Конституции России, Гражданском кодексе РФ и состоит из Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (далее — Закон «О защите конкуренции»), иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

К числу иных федеральных законов относится, в частности, Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»<sup>2</sup> (далее — Закон «О недрах»). В определенной мере указанные отношения регулируются в п. 4 ст. 14 Закона «О недрах», определяющей основания отказа в приеме заявки на участие в аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения аукциона; в его ст. 15, определяющей цели лицензирования пользования недрами; и ст. 17 «Антимонопольные требования при пользовании недрами».

На основе анализа положений перечисленных правовых норм Закона «О недрах» и с учетом правоприменительной практики, а также мнений ученых можно отметить отдельные особенности антимонопольного регулирования в сфере недропользования по сравнению с общими положениями, регламентирующими отношения, связанные с защитой конкуренции.

1. Можно отметить особенности правового положения участников отношений в сфере недропользования. В статье 3 Закона «О защите конкуренции»

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

<sup>2</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

определено, что Закон регламентирует отношения, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк РФ, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Согласно положениям ст. 9 Закона «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами. В отличие от общих положений статьи 3 Закона «О конкуренции», в Законе «О недрах» к пользователям недр не относятся физические лица. Например, комиссией Ставропольского УФАС в решении от 03.05.2017 по делу № 41-18.1/2017<sup>3</sup> по жалобе на необоснованное отклонение заявки на участие в электронном аукционе (предметом торгов являлся земельный участок с разрешенным использованием — для разработки Назарьевского месторождения песка) отмечено со ссылкой на ст. 9 Закона «О недрах», что в рассматриваемом случае отсутствовали правовые основания для участия в торгах участников, подающих заявку как физическое лицо.

В Законе «О недрах» установлены также случаи, при наличии которых могут вводиться дополнительные требования к лицам, претендующим на получение участков недр, например:

- Правительством РФ могут быть установлены дополнительные ограничения допуска к участию в аукционах на право пользования федеральными участками недр юридических лиц с участием иностранных инвесторов (ч. 2 ст. 9 Закона о недрах);
- пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством РФ, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 % и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, и другие случаи, предусмотренные в ст. 9 Закона «О недрах».

На практике отдельные участники оспаривали конституционность ограничений, установленных в ст. 9 Закона «О недрах». Например, ООО «Скиф» оспаривало конституционность ч. 5 ст. 9 Закона «О недрах», согласно которой в случае, если федеральными законами установлено, что для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами, требуются разрешения

<sup>3</sup> Решение Ставропольского УФАС России от 03.05.2017 по делу № 41-18.1/2017 // СПС «КонсультантПлюс».



(лицензии), пользователи недр должны иметь разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недр, или привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих такие разрешения (лицензии)<sup>4</sup>.

Конституционный Суд РФ в определении по данному заявлению указал, что оспариваемая норма ст. 9 Закона «О недрах», уточняющая обязанности пользователей недр в данной сфере, сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя.

Отдельные правила по субъектам в сфере недропользования закреплены в Федеральном законе от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»<sup>5</sup>. Так, в статье 3 названного Закона определено, что сторонами соглашения являются Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство РФ или уполномоченные им органы, а также инвесторы, которыми могут быть юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

В статье 23 Закона «О соглашениях о разделе продукции» предусмотрено, что в соглашениях, заключаемых с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, может быть предусмотрен в соответствии с законодательством РФ отказ государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного и (или) арбитражного решения.

Если обратимся к Закону «О защите конкуренции», то обнаружим, что в ст. 3 не указаны иностранные граждане как участники регулируемых данным Законом отношений. Полагаем, что с учетом положений ст. 9 Закона «О недрах», ст. 3 Закона «О соглашениях о разделе продукции» целесообразно дополнить также в ст. 3 Закона «О защите конкуренции» также иностранных граждан как участников отношений, регулируемых Законом «О защите конкуренции».

2. Следующая особенность связана с содержанием сделок, осуществляемых недропользователями. Специальные правила по согласованию сделок, иных действий, влекущих за собой установление контроля иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение, предусмотрены Федеральным законом от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1490-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Скиф” на нарушение конституционных прав и свобод частью 5 статьи 9 и статьей 19 Закона Российской Федерации “О недрах”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое

Порядок принятия комиссией решения о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля при наличии соглашения с заявителем об обеспечении выполнения им определенных обязательств и оформления такого решения уполномоченным органом установлен в ст. 12 названного Закона. Вместе с тем в литературе авторами «выявлены проблемы правовой неопределенности в вопросах обязательности предварительного согласования с антимонопольным регулятором сделки с участием иностранного инвестора, разграничения правовых последствий за нарушение положений специального законодательства в зависимости от фактического наличия угрозы обороне и безопасности Российской Федерации»<sup>7</sup>.

3. Согласно п. 4 ст. 14 Закона «О недрах» возможен отказ в приеме заявки на участие в аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения аукциона, если в случае предоставления права пользования недрами данному заявителю не будут соблюдены антимонопольные требования.

4. Специальные антимонопольные требования установлены в ст. 17 Закона «О недрах». В соответствии с положениями указанной статьи запрещаются или в установленном порядке признаются неправомерными действия органов государственной власти, а также любых хозяйствующих субъектов (пользователей недр), направленные на:

- ограничение вопреки условиям данного аукциона доступа к участию в нем юридических лиц и граждан, желающих приобрести право пользования недрами в соответствии с Законом «О недрах»;
- уклонение от предоставления лицензий победителям аукциона, а также от предоставления предусмотренных ст. 11 Закона «О недрах» лицензий на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции;
- замену аукционов прямыми переговорами, за исключением случаев, предусмотренных Законом «О недрах» и федеральными законами;
- дискриминацию пользователей недр, создающих структуры, конкурирующие с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение в недропользовании;
- дискриминацию пользователей недр в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

Так, например, по жалобе на действия организатора торгов, выразившиеся в установлении незаконных требований к участникам аукциона, которые лишают заявителя возможности принять участие в аукционе, было принято решение ФАС России от 22.05.2020 № 04/10/18.1-58/2020 о признании жалобы обоснованной, так как введение требования к объему добычи конкретных видов полезных ископаемых в установленном размере для получения права участия в аукционе исключает возможность участия в нем лиц, соответствующих требованиям Закона о недрах, организатором торгов нарушена ст. 9 Закона о недрах<sup>8</sup>.

---

значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

<sup>7</sup> Акимова И. В., Симакова К. Б. Новеллы в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в стратегические отрасли экономики // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 3. С. 30—35.

<sup>8</sup> Решение ФАС России от 22.05.2020 № 04/10/18.1-58/2020 // СПС «КонсультантПлюс».



В определении Верховного Суда РФ от 23.11.2015 № 305-КГ15-14989 по кассационной жалобе Федерального агентства по недропользованию на решение Арбитражного суда города Москвы от 22.01.2015 по делу № А40-169203/2014 было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, так как законом запрещаются действия органов государственной власти, направленные на уклонение от предоставления лицензий победителям на аукционе<sup>9</sup>. В приведенном определении Верховного Суда РФ отмечено, что в соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 17 Закона «О недрах» запрещаются или в установленном порядке признаются неправомочными действия органов государственной власти, направленные на уклонение от предоставления лицензий победителям на аукционе, в связи с чем суды обоснованно признали подлежащим удовлетворению заявление общества.

Особенности антимонопольного регулирования отмечаются также Федеральной антимонопольной службой РФ. Так, в одном из докладов Федеральной антимонопольной службы указывается, что «в действующем законодательстве о недрах отсутствует конкурентный порядок предоставления прав на участки недр в отдельных областях недропользования. Отсутствие конкурентного порядка предоставления прав в сфере недропользования характерно как для геологического изучения, так и для разведки добычи полезных ископаемых»<sup>10</sup>.

ФАС России полагает необходимым пересмотреть действующий порядок предоставления прав на пользование недрами, предусмотрев конкурентный порядок предоставления в пользование участков недр для целей геологического изучения путем установления обязанности по публикации информации о подаче заявки на получение прав на конкретный участок недр и предоставления возможности широкому кругу лиц, потенциально заинтересованных в предоставлении прав на пользование недрами, подать соответствующую заявку в установленный для этого срок; при этом в случае, когда несколько субъектов предпринимательской деятельности будут претендовать одновременно на один участок недр, установить конкурентный порядок предоставления в пользование такого участка недр<sup>11</sup>.

В литературе предлагаются, в частности, разработка и принятие отраслевых программ развития конкуренции в минерально-сырьевом комплексе, задачами которых являются: упрощение начала и ведения предпринимательской деятельности, сокращение административных барьеров, ликвидация барьеров в межрегиональном товарообороте и недопущение их появления, сокращение прямого участия государства в функционировании рынка минерального сырья<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Определение Верховного Суда РФ от 23.11.2015 № 305-КГ15-14989 по делу № А40-169203/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год // URL: <https://fas.gov.ru/documents/685806> (дата обращения 05.01.2022).

<sup>11</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год.

<sup>12</sup> Шеломенцев А. Г., Беляев В. Н. Институты и условия развития конкуренции в недропользовании // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 3. С. 74—85.

Отдельные авторы полагают, что «оптимальным вариантом следует признать максимально активное включение антимонопольных норм в законодательство РФ о недрах. Этот способ снимет споры о применимости общих антимонопольных требований в данной области»<sup>13</sup>.

Также высказывается мнение о том, что «необходимо ввести на уровне законодательства РФ четкие критерии отбора недропользователей в зависимости от видов пользования недрами, а также исчерпывающий перечень предъявляемых претендентами документов и информации»<sup>14</sup>. Совершенно справедливо отмечается отсутствие согласованных со смежным законодательством положений, закрепляющих требования, в том числе антимонопольные, и определяющих особенности регулирования отношений, в частности, в такой области недропользования как добыча (переработка) и использование угля и угольной продукции<sup>15</sup>.

В целом анализ положений Закона «О недрах», правоприменительной практики показал, что хотя в ст. 17 названного Закона определены антимонопольные требования при пользовании недрами, но в других нормах Закона не установлены последствия несоблюдения антимонопольных требований и не содержатся отсылочные нормы на применение положений Закона «О защите конкуренции» в случае нарушения установленных в ст. 17 требований. В связи с этим полагаем, что целесообразно было бы конкретизировать в Законе «О недрах» как непосредственно правила антимонопольного регулирования, так и последствия нарушения антимонопольных требований.

Так, представляется возможным включить в Закон «О недрах» в статьи о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами положение о том, что те или иные нарушения требований антимонопольного законодательства могут повлечь прекращение, приостановление или ограничение права пользования недрами. Целесообразной представляется также разработка отдельного перечня нормативных правовых актов антимонопольного регулирования в области недропользования. Либо на примере Модельного кодекса о недрах и недропользовании можно включить положения об условиях признания права пользования недрами и лицензий недействительными, при этом одним из таких условий может быть нарушение антимонопольных требований.

Что касается Модельного кодекса о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ<sup>16</sup>, то в нем содержатся модельные нормы по антимо-

<sup>13</sup> Волков А. М., Заббаров К. В. Особенности применения антимонопольного законодательства в сфере недропользования // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 45—50.

<sup>14</sup> Ростиславова А. Антимонопольное путешествие к недрам земли // Конкуренция и право. 2016. № 6. С. 47—53.

<sup>15</sup> Выпханова Г. В. Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // Энергетическое право. 2015. № 2. С. 30—33.

<sup>16</sup> Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 постановлением 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. II). С. 5—218.

нополюному регулированию в сфере недропользования, закреплены правовые последствия несоблюдения требований антимонопольного законодательства. Так, в главе 7 «Основные принципы государственного управления и регулирования в области использования и охраны недр» содержится ст. 43, в которой определено правило об антимонопольном регулировании в области использования недр.

Наряду с положениями о недопустимости и запрете злоупотребления одним или несколькими хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением на рынке или на соответствующей его части, если эти действия ведут к ограничению конкуренции либо ущемлению законных интересов других хозяйствующих субъектов или потребителей, содержится правило о том, что центральный орган управления государственным фондом недр при принятии решений о предоставлении прав пользования недрами обязан учитывать антимонопольные требования, содержащиеся в ст. 57 Модельного кодекса.

В статье 57 изложены антимонопольные требования при пользовании недрами. В статье 108 «Условия признания права пользования недрами и лицензий недействительными» наряду с другими основаниями признания недействительными права пользования недрами и лицензий, указано также нарушение требования антимонопольного законодательства.

Таким образом, можно заключить, что антимонопольное регулирование в сфере недропользования содержит достаточно особенностей, и требуется системный подход в вопросах обоснования и разработки предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Акимова И. В., Симакова К. Б.* Новеллы в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в стратегические отрасли экономики // Российское конкурентное право и экономика. — 2019. — № 3. — С. 30—35.
2. *Волков А. М., Заббаров К. В.* Особенности применения антимонопольного законодательства в сфере недропользования // Административное право и процесс. — 2012. — № 9. — С. 45—50.
3. *Выпханова Г. В.* Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // Энергетическое право. — 2015. — № 2. — С. 30—33.
4. *Ростиславова А.* Антимонопольное путешествие к недрам земли // Конкуренция и право. — 2016. — № 6. — С. 47—53.
5. *Шеломенцев А. Г., Беляев В. Н.* Институты и условия развития конкуренции в недропользовании // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. — 2014. — № 3. — С. 74—85.