

Вопросы обжалования в судах приказов о расторжении контрактов на проведение операций по недропользованию в одностороннем порядке

А.М. Махметова, руководитель департаментов «Экологическое право», «Лицензии и разрешения», юридическая фирма GRATA

Значительная часть судебных споров о правах, предусмотренных законодательством о недрах, приходится на споры, связанные с расторжением контрактов на проведение операций по недропользованию (далее — контракты).

Предлагаем вашему вниманию небольшой обзор судебной практики, в котором мы попытались проанализировать отдельные тенденции толкования и применения судами законодательства Республики Казахстан при разрешении данной категории гражданских дел; описать проблемы, приводящие к возникновению судебных споров, и высказать свои суждения относительно законности и обоснованности некоторых судебных решений.

Основания и порядок одностороннего расторжения контракта: выбор закона, подлежащего применению

В большинстве случаев Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан (далее — компетентный орган) расторгает контракты на основании подпункта 4 пункта 2 статьи 45-2 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», т. е. при существенном нарушении недропользователем обязательств, установленных контрактом либо программой работ. В законодательстве о недрах понятие *существенного нарушения обязательств контракта* отсутствует, однако

в пункте 2 статьи 401 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее — ГК РК) закреплено понятие *существенного нарушения договора*. Существенным признается такое нарушение договора одной из сторон, которое в значительной степени лишает другую сторону того, на что она была вправе рассчитывать при заключении договора. При этом пункт 2 статьи 401

ГК РК закрепляет **судебный порядок** расторжения договора по требованию одной из сторон в случае его *существенного нарушения*.

Существенным признается такое нарушение договора одной из сторон, которое в значительной степени лишает другую сторону того, на что она была вправе рассчитывать при заключении договора.

Пункт 2 статьи 45-2 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», напротив, указывает, что право на расторжение контрактов в одностороннем порядке имеет компетентный орган, и тем самым предоставляет компетентному органу право расторгать контракты своими приказами.

Поэтому в ходе разрешения споров, связанных с расторжением компетентным органом контрактов в одностороннем порядке, судам часто приходится решать вопрос о допустимости применения к отношениям, связанным с использованием недр, гражданского законодательства. При этом, конечно, они обращаются к статьям ГК РК и Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», в которых проводится разграничение между сферами действия законодательства о недрах и гражданского законодательства Республики Казахстан.

Согласно пункту 3 статьи 4 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»



гражданско-правовые отношения, связанные с правом недропользования, регулируются нормами гражданского законодательства, если они не урегулированы нормами Закона «О недрах и недропользовании». Аналогичная норма закреплена и в пунктах 1 и 3 статьи 1 ГК РК: «К отношениям по использованию природных ресурсов, основанных на равенстве участников, гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов».

Кроме того, в пункте 1 статьи 42 Закона «О недрах и недропользовании» отдельно указано, что заключение, исполнение, изменение или **прекращение контракта** производятся в соответствии с Законом «О недрах и недропользовании» и **гражданским законодательством Республики Казахстан**.

Таким образом, если отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения, изменения или прекращения контракта, не урегулированы законодательством о недрах и недропользовании, то к ним применяется гражданское законодательство.

Следует отметить, что в судебной практике вопрос о соотношении законодательства о недрах и гражданского законодательства решается неоднозначно. Например, суд г. Астаны как минимум в четырех своих решениях указал, что, поскольку в законодательстве о недрах понятие существенного нарушения контракта не раскрывается, подлежит применению пункт 2 статьи 401 ГК РК, закрепляющий определение понятия существенного нарушения договора. Таким образом, суд посчитал допустимым одновременное применение к отношению, вытекающему из контракта, и гражданского законодательства, и законодательства о недрах, причем норма гражданского законодательства рассматривалась судом как действующая в *дополнение* к норме законодательства о недрах.

В то же время Коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан в нескольких случаях продемонстрировала другой подход: если отношение, связанное с использованием недр, урегулировано законодательством о недрах и недропользовании, то нормы гражданского законодательства к данному отношению не применяются вообще, даже если они раскрывают понятия, которые упомянуты, но не раскрыты в законодательстве о недрах и недропользовании.

Так, в одном из своих постановлений Коллегия указала:

«...поскольку расторжение контракта специально предусмотрено статьей 45-2 Закона «О недрах и недропользовании», к спорному отношению (связанному с расторжением контракта. — Пояснение GRATA) статьи 401 и 402 ГК РК не применяются».

«Необходимо создать рабочую группу совместную с промышленными ассоциациями по совершенствованию нормативных правовых актов, касающихся ввоза экологически опасного оборудования и техники, и Экологического кодекса по целому ряду вопросов», — сказал Ф. Вулис на Коллегии Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан.

В частности, по его словам, действующее налоговое экологическое законодательство еще не в полной мере учитывает экономическое стимулирование управления отходами производства, создавая законодательные коллизии в вопросах классификации отходов.

«В 2009 г. это привело к увеличению финансовой экономической нагрузки на природопользователей», — констатировал глава ENRC.

В качестве примера он привел ситуацию с установкой газоочистных сооружений на ферросплавных мощностях его корпорации, на которые было затрачено порядка \$50 млн. «Уловленные отходы нам теперь нужно захоронить, при этом наши природоохранные платежи выросли практически в 10 раз оттого, что мы платили до создания классификатора... это не стимулирует инвестиции в экологически чистые технологии», — отметил он.

Ф. Вулис предложил создать новые критерии оценки природоохранной деятельности предприятий. «Необходимо снижение эмиссий, затраты на природоохранные мероприятия показывать за весь период осуществления проекта и оценивать их экологическую эффективность только по его завершению», — считает он.

«Мы могли бы привлечь дополнительное инвестирование и претендовать на льготные кредиты на рынках углеродных кредитов, но этот процесс сдерживается отсутствием соответствующего законодательства», — продолжил президент ENRC.

«Считаем, что для дальнейшего упрощения разрешительных процедур стоит выдавать комплексное разрешение (на природопользование)», — добавил он.

По его словам, корпорацией в прошлом году завершена программа переработки отходов всего цикла производства ферросплавов, в рамках которой затрачено до \$65 млн на приобретение необходимого оборудования. «Мы не только полностью перерабатываем новые шлаки, но и вовлекаем в переработку исторические отходы и площадь освоения земель, освобожденных от отходов прошлых лет, на сегодня составляет 45 гектаров», — подчеркнул Ф. Вулис.

По его сведениям, с момента образования компания только на крупные экологические проекты затратила более \$420 млн.

«Новости-Казахстан». 20.01.10.



В другом случае Коллегия при рассмотрении апелляционной жалобы недропользователя анализировала контракт, в котором указывалось, что он может быть расторгнут в одностороннем порядке по основаниям, предусмотренным законодательным актом или договором. При этом Коллегия сочла возможным применение к данному случаю статьи 45-2 Закона «О недрах и недропользовании» без одновременной ссылки на понятие существенного нарушения договора, предусмотренного статьей 401 ГК РК.

Контракт может быть расторгнут в одностороннем порядке только при наличии достаточных для этого оснований

При разрешении судебных споров, связанных с расторжением контрактов в одностороннем порядке, ключевым обстоятельством, имеющим значение для дела, является наличие оснований для такого расторжения (к числу которых относится и существенное нарушение недропользователем обязательств, вытекающих из контракта или программы работ).

Как показывает практика, приказы компетентного органа о расторжении контрактов в одностороннем порядке далеко не всегда выносятся при наличии достаточных для этого оснований. И, к сожалению, в некоторых случаях необоснованная позиция компетентного органа поддерживается судами. Мы можем показать это на следующем примере.

Одна из компаний-недропользователей в июле 2006 г. заключила контракт на добычу углеводородного сырья. В декабре 2007 г. компетентный орган направил ей уведомление о досрочном расторжении контракта в связи с невыполнением годовой программы работ за 2007 г.

Компания обжаловала уведомление и приказ компетентного органа о расторжении контракта в одностороннем порядке в суд.

Во время судебного заседания компания предъявила доказательства того, что программа на 2006 г. была выполнена на 96%, на 2007 г. — на 101%; при этом в 2007 г. были проведены некоторые мероприятия, запланированные на 2008 г. Однако именно последнее обстоятельство послужило основанием для отказа компании в удовлетворении заявления. Суд указал, что выполнение мероприятий, не запланированных в 2007 г., является нарушении

ем годовой рабочей программы; приступая к этим мероприятиям, компания должна была принять в установленном порядке меры по внесению в годовую рабочую программу на 2007 г. соответствующих изменений. И далее в решении суда следовал вывод: «Указанные обстоятельства свидетельствуют о существенном нарушении недропользователем обязательств, установленных годовой программой работ, что предоставляет компетентному органу право расторгнуть контракт в одностороннем порядке».

Мы считаем, что судом данный вывод не был в достаточной мере обоснован. Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 45-2 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г., одним из оснований расторжения контракта компетентным органом в одностороннем порядке является существенное нарушение недропользователем обязательств, установленных контрактом либо программой работ. В данном случае компетентный орган, вынося приказ о расторжении контракта, руководствовался именно этой нормой. Суд, поддерживая позицию компетентного органа, посчитал существенным нарушением программы работ на 2007 г. **выполнение** мероприятий, **не предусмотренных** этой программой. Однако в судебном решении какие-либо доводы, подтверждающие **невыполнение** конкретных работ, **включенных** в программу 2007 г., не приводятся. Кроме того, основанием одностороннего расторжения контракта является именно **существенное** нарушение обязательств, установленных контрактом либо программой работ. Однако суд не сделал никакого вывода о том, было ли нарушение контракта существенным, опираясь даже на тот подход, который сложился на практике — исходя из процентного соотношения средств, затраченных на выполнение работ в конкретном календарном году, к объему средств, запланированных к освоению в этом году.

Следует отметить, что указанный случай является скорее исключением из правила. В большинстве же случаев вопрос о расторжении контракта в связи с существенным нарушением недропользователем своих обязательств, предусмотренных контрактом или программой работ, возникает тогда, когда недропользователь допускает серьезное невыполнение программы на конкретный год.

На практике в случае неполной реализации программы работ, согласованной на конкретный год, невыполненные мероприятия вносятся



в программу работ на следующий год. В дальнейшем, если в связи с этим компетентным органом выносится приказ о расторжении контракта в одностороннем порядке, недропользователь предоставляет утвержденную программу суду — в подтверждение того, что перенос работ на следующий год был согласован с органом геологии и недропользования. Практика показала, что суды оценивают этот довод по-разному.

В одном случае суд признал данный довод компании несостоятельным, указав, что внесение невыполненных работ в последующую рабочую программу не является устранением нарушения обязательства, закрепленного в предыдущей программе работ.

В то же время при разрешении спора с участием другой компании-недропользователя суд установил, что уведомление о расторжении контракта было направлено этой компании в связи с тем, что финансовые обязательства, предусмотренные программой работ на 2006 г., она выполнила только на 30 %. Однако в начале 2007 г. в контракт и рабочую программу были внесены изменения, в результате которых обязательства компании в 2007 г. оказались выполненными на 70 %. Последнее обстоятельство суд принял во внимание, и заявление компании об отмене уведомления и приказа о расторжении контракта было удовлетворено.

Для недропользователя, не выполнившего годовую программу работ и включившего не проведенные мероприятия в программу работ на следующий год, возникает риск вынесения компетентным органом приказа о расторжении контракта в одностороннем порядке, причем довольно часто такие приказы издаются не сразу по окончании года, в котором было допущено невыполнение программы, а через некоторое время, так что к моменту его вынесения недропользователь успевает понести определенные (и обычно немалые) затраты на дальнейшее исполнение контракта. Больше всего в подобных ситуациях страдают недропользователи, осуществляющие разведку, так как в этот период они только несут затраты на осуществление недропользования, но прибыли от него еще не получают.

Полагаем, что если невыполненные мероприятия были включены в рабочую программу на последующий год и реализованы в рамках этой программы, то нарушение программы за предыдущий год заключается не в *неисполнении*, а в *просрочке* ее исполнения. И при оценке характера нарушения (является оно существенным или нет), на наш взгляд, необходимо учитывать то, что просрочка исполнения программы сказывается на интересах государства гораздо менее серьезно, чем ее неисполнение.

В Казахстане подготовлено 20 проектов по возобновляемой энергетике

В Казахстане подготовлено 20 проектов по возобновляемой энергетике, которые планируется реализовать в рамках механизмов Киотского протокола. Об этом на заседании Коллегии Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан сообщил глава природоохранного ведомства Нурғали Ашимов.

«В 2009 г. уже подготовлены 20 проектов по возобновляемой энергетике, которые планируется реализовать в рамках механизмов Киотского протокола», — сообщил Н. Ашимов.

«Ведется работа с финской компанией Sepecal Oy, которая планирует осуществить проект по энергосберегающей технологии теплоснабжения зданий в Астане, и с акиматом города уже достигнута договоренность о выделении квартала или района для данного проекта», — сообщил министр.

Кроме того, правительством Японии по заявке Казахстана выделяется грант на установку солнечных панелей мощностью 1 МВт.

Как напомнил Н. Ашимов, в 2009 г. Казахстан стал страной Киотского протокола по проблемам изменения климата.

«На конференции по климату в Копенгагене Казахстан поддержал глобальную цель в борьбе с изменениями климата — не превышать 2 градуса Цельсия, и принял добровольные обязательства по снижению парниковых газов», — сказал министр.

Он также сообщил, что в Казахстане планируется торговля квотами, адаптированная к европейской товарной бирже. В дальнейшем торги выйдут на международный уровень.

Kazakhstan today. 20.01.10.

В Казахстане для промышленных предприятий будет введена новая экологическая норма

В Экологический кодекс Республики Казахстан будет введена норма так называемой «наиболее совершенной технологии», которая послужит снижению выбросов в окружающую среду промышленными предприятиями. Об этом в интервью журналистам в рамках круглого стола «Изменение климата: вчера, сегодня, завтра?» сообщил министр охраны окружающей среды Республики Казахстан Нурғали Ашимов.

Н. Ашимов пояснил, что для каждой отрасли будет определена и утверждена правительством конкретная технология, допускающая определенное количество выбросов, и этой технологии должны будут следовать все промышленные предприятия.



В одном из судебных решений указывалось, что компетентный орган, руководствуясь пунктом 2 статьи 401 ГК РК, должен был доказать, что в результате переноса невыполненных мероприятий в программу следующего года государство в значительной степени лишилось того, на что оно могло рассчитывать при заключении контракта. Как отмечалось выше, применение статей 401–404 ГК РК для решения вопроса о признании нарушения рабочей программы в отдельных случаях не нашло поддержки в Верховном Суде Республики Казахстан. Вместе с тем идея о том, что степень «тяжести» нарушения контракта и программы работ должна определяться в зависимости от того, насколько

действительно пострадали интересы государства, представляется нам разумной и справедливой. Поэтому оценка нарушения не должна сводиться только к установлению соотношения между объемами запланированных и освоенных средств; она должна учитывать результаты работ по устранению такого нарушения (проведенных до расторжения контракта), а также то, в какой мере невыполнение программы работ на конкретный год может повлиять на выполнение контракта и рабочей программы в целом.

Последнее можно проиллюстрировать на следующем примере.

При разрешении одного из споров суд, помимо других доводов об отсутствии существенного нарушения контракта и программы работ, принял во внимание следующее обстоятельство. Рабочая программа недропользователя была рассчитана на шесть лет разведки. К моменту вынесения приказа о расторжении контракта прошло более двух лет. Основанием для вынесения приказа послужило невыполнение программы работ за второй год, однако на момент разрешения спора объем средств, запланированных на шесть лет, был освоен уже наполовину. Поэтому суд сделал обоснованный, на наш взгляд, вывод о том, что нарушение программы работ за второй год контракта не является существенным, так как не ставит под угрозу выполнение общей рабочей программы и контракта в целом.


Еще одна ситуация, имевшая место в судебной практике, заключалась в следующем. В конце ноября 2007 г. компетентный орган вынес приказ о расторжении с компанией-недропользователем контракта в связи с невыполнением последней годовой рабочей программы за 2007 г. (в которую ранее были включены

невыполненные мероприятия за 2006 г.). Однако уведомление о расторжении контракта компания получила только в начале января 2008 г. В суде компания настаивала на включении в число мероприятий, реализованных ею в 2007 г., ряда работ, проведенных в IV квартале 2007 г. В ответ на это компетентный орган утверждал, что мероприятия IV квартала не могут быть зачтены в счет исполнения программы работ за 2007 г., так как они проводились уже после расторжения контракта. Однако суд сделал следующий правильный, на наш взгляд, вывод: поскольку недропользователь

о расторжении контракта узнал не ранее января 2008 г., он исполнял (и был обязан исполнять) свои

обязательства, вытекающие из контракта. Кроме того, срок исполнения программы на 2007 г. истек 31 декабря этого года, следовательно, все работы, выполненные недропользователем до указанной даты, должны считаться проведенными в пределах установленного срока. Поэтому к исполнению программы работ за 2007 г. компетентный орган должен был отнести все предусмотренные этой программой работы и затраты, выполненные в течение всего 2007 г.

Заключение

Вне всякого сомнения, нарушения контрактных обязательств должны своевременно пресекаться, в том числе с помощью закрепленных в законодательстве мер принудительного воздействия на недропользователей вплоть до расторжения контрактов. В то же время надлежащее выполнение недропользователями условий контрактов способствует социально-экономическому развитию Республики Казахстан, и поэтому обстоятельства, неоправданно препятствующие правомерной деятельности недропользователей, должны быть устранены или сведены к минимуму на законодательном уровне. А для этого в первую очередь необходимо, чтобы компании умело защищали свои интересы, используя при этом все правовые инструменты, предусмотренные законодательством. Надеемся, что та активность, с которой компании отстаивают свои правомерные интересы, будет способствовать формированию атмосферы стабильности, защищенности бизнеса от неправомерных посягательств, а значит, его развитию и развитию экономики нашего государства в целом. 



В.Б. Агафонов

Правовой режим геологической информации о недрах

Мягкий переплет
Объем 240 с., тираж 500 экз.
Москва, 2010 г.

В данной работе исследуется система нормативных правовых актов, характеризующих понятие «геологическая информация о недрах», ее особенности и свойства, рассматривается порядок сбора, обработки, систематизации, хранения и предоставления в пользование геологической информации о недрах по действующему законодательству Российской Федерации, выявляются основные проблемы правового регулирования геологической информации о недрах, а также обосновываются комплексные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в данной сфере.

Следует отметить, что монография представляет собой первое в современной истории России опубликованное систематизированное юридическое исследование, посвященное правовому регулированию в отношении такого важного для сферы недропользования объекта, как геологическая информация о недрах.

Большое внимание в монографии уделяется вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам сбора, хранения и обеспечения доступа к геологической информации, выявляются проблемные моменты данных взаимоотношений, дается оценка соответствия подзаконных актов федеральных органов (в частности, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и его исторических предшественников, осуществлявших государственное регулирование в сфере недропользования) действующему законодательству о недрах.

Книга предназначена для широкого круга юристов-практиков, работников органов исполнительной и законодательной власти, специалистов в сфере недропользования, менеджмента нефтегазовых компаний, а также для студентов юридических специальностей высших учебных заведений.

Приобрести книгу в группе изданий «ПравоТЭК» Вы можете:

- отправив заявку по факсу: +7 (495) 235-23-61
- позвонив по телефонам: +7 (495) 235-25-49, 235-47-88
- по электронной почте: order@oilgaslaw.ru
- оставив заявку на сайте: <http://media.lawtek.ru/>

**Являясь
Экология
События**

«Хочет компания работать в Казахстане — она должна эту технологию поставить, и от чиновника теперь в Комитете экологического контроля ничего не будет зависеть», — подчеркнул министр.

«Киотский протокол для народа Казахстана дает две большие вещи. Во-первых, теперь все недропользователи Казахстана, все крупные компании должны будут принять на себя обязательства и все сейчас раскрывают свои контракты в плане экологии перед Комитетом экологического регулирования и контроля. Во-вторых, если раньше иностранные компании привозили в Казахстан технологии не сегодняшнего, а вчерашнего дня, то теперь мы вносим в Экологический кодекс Республики Казахстан новые изменения. У нас будет принцип «наиболее совершенной технологии в мире», — отметил Н. Ашимов.

«Это большой шаг вперед, то есть мы теперь можем говорить о том, что в Казахстан технологии вчерашнего дня не придут», — считает глава МООС РК. Н. Ашимов также отметил, что ратификация Киотского протокола поможет привлечь в Казахстан огромные инвестиции.

«Для чего нужен Киотский протокол? Во-первых, для того чтобы потепление климата остановить и, во-вторых, привлечь большие инвестиции в защиту окружающей среды, улучшение жизни населения, народа Казахстана... До миллиарда долларов (в год. — Прим. агентства) мы можем привлечь, это деньги, которые будут направлены на утепление садов, больниц, на строительство новых и реконструкцию старых ТЭЦ, на утилизацию всех свалок Казахстана, эти деньги напрямую будут направлены туда», — пояснил глава МООС РК.

Вместе с тем, по словам министра, для того чтобы ежегодно привлекать \$1 млрд инвестиций, следует изменить законодательство: Экологический, Налоговый и Таможенный кодексы.

«Если я продаю квоту, таможня должна ее затаможить и растаможить, а такого не существует. Надо изменить Указ Президента о Нацфонде, чтобы мы могли эти деньги туда собирать. Вот эта работа нам в этом и следующем году предстоит», — сообщил Н. Ашимов.

Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата представляет собой международно-правовой инструмент по сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу. Казахстан ратифицировал Киотский протокол в марте 2009 г., 17 сентября 2009 г. он вступил в силу, и страна стала полноправным участником этого международного соглашения, а также переговорного процесса по международно-правовому режиму по сокращению выбросов парниковых газов после 2012 г. (пост-Киотское соглашение).

Все мероприятия по Киотскому протоколу направлены на решение основной проблемы — сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу и низкоуглеродное развитие на основе чистых технологий.

«Прайм-ТАСС». 12.02.10.