С победой Февральской революции и приходом к власти Временного правительства пост министра иностранных дел, в первом его составе, занял П.Н. Милюков. Унаследовав от царского режима все его обязательства по соглашениям и договорам, прежний дипломатический корпус, П.Н. Милюков не спешил с кардинальными переменами ни в своем ведомстве, ни в общих направлениях внешней политики. Позднее в работе «История второй русской революции» он напишет: «МИД вел …политику в духе традиционной связи с союзниками, не допуская мысли о том, что революция может ослабить международное значение России резкой переменой ориентации и изменения взгляда на заключенные соглашения и принятые обязательства» [8].

Литература

1. Архив внешней политики Российской империи. Ф.133, Оп. 470.
2. Газета «Речь».
3. *Шелохаев В.В.* Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907-1914 гг. М., 1991. С.154.
4. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия IV. СПб, 1911. Стб.3302-3329.
5. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия I. СПб, 1908. Стб.120.
6. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия V. СПб, 1912. Стб. 2186.
7. *Струве П.Б.* Унижение России // Струве П.Б. Patriotika. Политика, культура, религия, социализм. М., 1997. С.115.
8. *Милюков П.Н.* История второй русской революции. М., 2001. С.75.

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ МЕТОДАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Дарья ВАСИЛЕВСКАЯ

заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России, заведующая кафедрой горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, кандидат юридических наук

Государственный контроль отношений недропользования – одна из форм государственного регулирования, обеспечивающая соблюдение законов и иных нормативных правовых актов в сфере недропользования.

Основной формой контрольно-надзорных мероприятий в сфере недропользования служат проверки государственного геологического контроля.

В соответствии со ст. 37 Закона Российской Федерации «О недрах» под государственным контролем за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр понимается проведение уполномоченными на то государственными органами проверки соблюдения пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, выполнения утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

К государственным органам, уполномоченным осуществлять государственный геологический контроль в соответствии с п. 3 Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 г. № 293, отнесены Росприроднадзор (и его территориальные органы), являющийся органом государственного геологического контроля, Ростехнадзор (и его территориальные органы). Кроме того, при осуществлении функций по государственному геологическому контролю указанные органы взаимодействуют с иными контрольными, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что следует из содержания указанного Положения.

Субъектами государственного геологического контроля Российской Федерации являются все пользователи недр, объектами – государственный фонд недр, включающий в себя как участки недр, предоставленные в пользование, так и находящиеся в нераспределенном фонде недр.

Действующая система организации и ведения государственного контроля в сфере недропользования в Российской Федерации складывалась на протяжении длительного периода, начиная со времен Российской империи. Так, Устав Горный Российской империи содержал целый ряд норм и институтов, обеспечивающих реализацию контрольных и надзорных функций государства в сфере как казенного, так и частного горного производства, устанавливал объекты и периодичность проверок, санкции за невыполнение обязательств, связанных с пользованием недрами и т.д.

Горное положение СССР предусматривало учреждение горнопромыслового надзора, который был возложен на Высший совет народного хозяйства.

Основы законодательства СССР о недрах содержали в себе регламентацию задач и полномочий органов государственного геологического контроля и горного надзора. При этом в СССР контрольные функции в сфере недропользования осуществлялись достаточно эффективно, в установленные сроки, с четко определенным перечнем полномочий контрольных органов. Большое значение придавалось превентивным мероприятиям.

В современной России до проведения административной реформы, сосредоточившей нормотворческие, контрольно-надзорные и правоприменительные функции в самостоятельных федеральных органах исполнительной власти, полномочия по государственному контролю в сфере недропользования были закреплены за рядом федеральных органов исполнительной власти.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ в соответствии с Положением о государственном геологическом контроле, утвержденном Правительством Российской Федерации 2 февраля 1998 года № 132, являлось органом, уполномоченным осуществлять государственный геологический контроль за рациональным использованием и охраной недр. Для реализации возложенных на него функций в министерстве было создано специализированное управление в центральном аппарате, сформированы отделы государственного геологического контроля в территориальных органах.

Минэнерго России обеспечивало государственный контроль и надзор за рациональным использованием нефти, газа, угля, торфа, горючих сланцев и продуктов их переработки, осуществляло контроль за соблюдением организациями топливно-энергетического комплекса требований промышленной и экологической безопасности, в том числе геодинамической безопасности, контролировало совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и органами ис-

полнительной власти субъектов РФ выполнение условий лицензий на пользование недрами в части соответствия им фактических параметров поиска, разведки и разработки месторождений горючих полезных ископаемых.

Госгортехнадзор и его территориальные органы осуществляли контрольно-надзорные функции за соблюдением требований (норм, правил) по безопасному ведению работ и охране недр при реализации соглашений о разделе продукции и условий лицензий на пользование недрами.

Как видно, до 2004 г. четко законодательно закрепленный объем полномочий был установлен только для МПР России, иные федеральные органы исполнительной власти при осуществлении контрольно-надзорных функций в сфере недропользования руководствовались соответствующими положениями об этих органах, утвержденных Правительством Российской Федерации. Вполне очевидно, что в положениях о федеральных органах исполнительной власти не могла быть закреплена процедура проведения контрольно-надзорных мероприятий, функции и полномочия должностных лиц.

Такая ситуация допускала дублирование контрольно-надзорных функций, возможность проведения неоднократных проверок, что создавало административные барьеры. При этом недропользователь мог быть подвергнут неоднократному наказанию за одно и то же нарушение.

В зарубежных государствах большое внимание уделяется вопросам проведения государственного контроля за осуществлением пользования недрами. Так, во Франции, в соответствии с Горным кодексом, вопросы осуществления государственного контроля отнесены к компетенции министра шахт. На местах функции контроля осуществляются местными префектами. В аппарате префектур есть горные инженеры, обязанные следить за сохранностью наземных и подземных сооружений, устойчивостью грунта и перекрытий в зоне проведения работ, за соблюдением техники безопасности, санитарии и гигиены на предприятиях. Префект вправе запретить эксплуатацию шахт и рудников, если они сооружены в нарушение технических требований или их использование связано с угрозой возникновения аварий и несчастных случаев. Он может это сделать и в том случае, когда разработки прерваны в состоянии, наносящем ущерб общественной безопасности [1].

В ФРГ, в соответствии со ст. 138 – 140 Горного закона, федеральный министр экономики имеет право своим постановлением создать федеральную контрольную службу для горной промышленности. Горным законом определяется, что уполномоченные лица имеют право входить на земельные участки, принадлежащие горным предприятиям, в производственные помещения, а также на суда, проводить там проверки, а в случае необходимости налагать арест на предметы [1].

В США имеется специальный орган, который разрабатывает и осуществляет национальную политику в сфере горного дела, в том числе функции контроля выполнения работ – Горное бюро. Инспектора Горного бюро должны осматривать месторождения полезных ископаемых по крайней мере 4 раза в год с целью проверки соблюдения требований техники безопасности, стандартов, норм и правил. В случае обнаружения отклонений они имеют право приостановить или прекратить работы на предприятии.

Государственный контроль за деятельностью инвесторов при работах на континентальном шельфе проводит специальный орган – Служба управления минеральными ресурсами [1].

В Канаде полномочия должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере недропользования, закрепляются в актах высшей юридической силы. Так, в соответствии с законодательством провинции Альберта здесь создан специальный Совет, наделенный полномочиями не только по приостановлению или ограничению деятельности, связанной с пользованием недрами, если она ведется с нарушениями установленных требований, но и правом принять на себя управление скважинами, горными выработками и осуществлять его за счет средств этого недропользователя. При этом Законом провинции Альберта «О рациональном использовании нефти, газа и других полезных ископаемых» предусмотрена обязательность создания специального фонда, аккумулирующего финансовые средства недропользователя в установленных размерах, которые контрольные органы могут использовать для управления скважинами и горными выработками [2].

В целом, к особенностям правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в зарубежных государствах можно отнести: административно-правовой характер регулирования правоотношений; детальную законодательную регламентацию прав и обязанностей государства и пользователя недр; наделение уполномоченных государственных органов широким объемом полномочий по осуществлению контрольно-надзорных функций в сфере недропользования; возможность для уполномоченных государственных органов принимать на себя управление скважинами или рудниками, если деятельность, осуществляемая на них, не соответствует требованиям по рациональному и комплексному недропользованию.

В настоящее время в Российской Федерации создана и функционирует система контрольно-надзорных органов в сфере недропользования, включающая в себя несколько федеральных органов исполнительной власти (и их территориальные органы), а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Основной объем полномочий в рассматриваемой сфере правоотношений сосредоточен в рамках системы Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Полномочия по осуществлению государственного геологического контроля сосредоточены в Росприроднадзоре, что следует из анализа норм Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293.

Организационная структура Федеральной службы по надзору в сфере природопользования состоит их центрального аппарата Росприродназора и его территориальных органов. Это департаменты Росприроднадзора по федеральным округам и управления Росприроднадзора в соответствующих субъектах РФ. Департаменты осуществляют государственный геологический контроль на территории соответствующего федерального округа, а также морской контроль в пределах внутренних морских водах, территориального моря и на континентальном шельфе России. Кроме того, к их полномочиям отнесены контрольные функции за деятельностью управлений Росприроднадзора в субъектах РФ по соответствующим федеральным округам.

Управления Росприроднадзора по субъектам Федерации осуществляют государственный геологический контроль на территории субъекта РФ.

Следует обратить внимание на то, что ряд полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора осуществляются во взаимодействии, при этом законодательно форма совместного осуществления полномочий не определена, в связи с чем возникают, с одной стороны, неопределенности в полномочиях государственных органов, а с другой – дополнительный административный барьер для недропользователя, поскольку формально осуществить контрольную проверку в рамках реализации совместных полномочий может как один, так и другой орган.

Для ликвидации указанной проблемы, по нашему мнению, было бы целесообразно законодательно определить объем полномочий каждого органа, либо установить, что полномочия, осуществляемые во взаимодействии, реализуются в рамках совместных комиссий, куда включаются представители как одного, так и другого федерального органа исполнительной власти.

С целью осуществления государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр Росприроднадзор и его территориальные органы проводят контрольные проверки.

Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц

и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» выделяет два вида проверок – плановые и внеплановые.

Вместе с тем Административный регламент исполнения Росприроднадзором государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденный приказом МПР России от 03.12.2007 г. № 319 (далее – Административный регламент), конкретизирует норму закона и дифференцирует плановые и внеплановые контрольные проверки – комплексные проверки; целевые; проверки с выездом на объекты работ, связанных с пользованием недрами; камеральные проверки; проверки, осуществляемые одним уполномоченным должностным лицом; осуществляемые специально созданной Комиссией по проведению контрольной проверки.

Как показывает практика, с момента принятия административного регламента качество проверок повысилось, уменьшилось количество жалоб на нарушение прав и законных интересов со стороны контрольных органов от недропользователей [3].

Но, несмотря на общую положительную динамику осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере недропользования, необходимо обратить внимание на то, что в настоящее время в Российской Федерации выдано более 15 тыс. лицензий на пользование участками недр. При этом около 30-35% лицензий были предоставлены в момент формирования национального законодательства о недрах, в начале-середине 90-х гг. XX в.

С учетом того, что в это время в законодательстве отсутствовали требования к содержанию лицензий на пользование недрами, их значительное количество не содержат в себе минимальных объемов геологоразведочных, добычных работ, которые должен выполнить недропользователь, сроков исполнения обязательств, что затрудняет проведение контрольных мероприятий и принятие мер, предусмотренных законодательством.

По экспертным оценкам, по таким лицензиям неэффективное недропользование составляет около 67% [3], из-за чего, с одной стороны, наносится вред недрам, добыча полезных ископаемых осуществляется нерационально, объемы извлечения основных и попутных компонентов не соответствуют требованиям рационального и комплексного недропользования, с другой стороны, от подобного осуществления хозяйственной деятельности объемы бюджетных поступлений не достигают запланированных показателей.

При этом необходимо обратить внимание, что анализ структуры нарушений требований законодательства о недрах свидетельствует об их повторяемости из года в год.

К основным нарушениям требований законодательства можно отнести: несоблюдение объемов геологоразведочных работ, установленных в лицензии на пользование недрами; нарушения сроков проведения геологоразведочных работ, установленных в лицензии на пользование недрами; проведение работ, связанных с пользованием недрами, без утвержденного в установленном порядке технического проекта либо с нарушением технического проекта; несвоевременное оформление горноотводных и иных разрешительных документов.

Для исправления сложившейся ситуации государству как собственнику недр необходимо разработать правовой инструментарий, включающий в себя не только санкции в виде досрочного прекращения права пользования недрами, но и другие формы и методы воздействия на недропользователя.

По нашему мнению, правовой инструментарий должен включать в себя комплекс мер, которые следует реализовывать последовательно.

На первом этапе необходимо осуществить приведение в соответствие с требованиями действующего законодательства содержание всех выданных лицензий на пользование недрами. В лицензиях должны быть четко установлены объемы работ, которые должен осуществить недропользователь, и сроки достижения результатов работ.

Далее следует внести изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», предусмотрев, что за нарушения условий пользования недрами, установленных в лицензиях, могут быть применены как санкции в виде досрочного прекращения права пользования недрами, так и административные штрафы. При этом административные штрафы должны рассчитываться исходя из потерь федерального бюджета от недополучения налогов и сборов из-за несоблюдения пользователем недр сроков и объемов работ. При реализации высказанного предложения возникнет необходимость внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

Представляется, что подобный подход будет стимулировать недропользователя к исполнению взятых на себя обязательств, поскольку санкции за их нарушение будут ощутимо влиять на финансовые показатели компании-недропользователя.

Литература

1. *Клюкин Б.Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000.
2. *Barton B.J.* Canadian mining law. Canada, Calgary, 1993.
3. http://www.mnr.gov.ru

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КРЕДИТОРОВ ОБЩЕСТВА С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

Маргарита ДЕВЛЯТШИНА –

главный специалист-эксперт Департамента правового обеспечения Минэкономразвития России, аспирантка кафедры правового обеспечения рыночной экономики РАГС

В условиях становления рыночной экономики в Российской Федерации исследование вопросов защиты прав кредиторов общества с ограниченной ответственностью, а также проблема выбора способов защиты прав кредиторов приобретают особое значение.

Защита прав кредиторов в доктрине гражданского права преимущественно рассматривалась применительно к проблеме нарушения прав в обязательствах. Изучением этого вопроса занимались Т.Е. Абова, В.Ф. Яковлев, Ханс-Йорг Вебер. Многочисленные работы посвящены проблеме защиты прав кредиторов юридического лица при банкротстве [1].

Однако, несмотря на широкое, практически повсеместное распространение в Российской Федерации и во всем мире такой организационно-правовой формы юридического лица, как общество с ограниченной ответственностью (ООО), специфической чертой которого является воплощение принципа ограниченной ответственности для всех его участников, проблемы защиты прав его кредиторов наукой гражданского права не исследованы, что и обусловило необходимость данной работы.

В процессе осуществления предпринимательской деятельности ООО вступает в хозяйственные связи посредством заключения договоров с контрагентами. Для последних имеет значение стабильное положение общества, поскольку нестабильность может означать невозможность исполнения договорных обязательств и как следствие – экономические потери для них.