



А.М. Волков
Заслуженный работник
высшей школы РФ
канд. юрид. наук
канд. техн. наук
доцент РУДН кафедры
административного
и финансового права
valexv@mail.ru

Недропользование – объект административно-правового регулирования

Статья посвящена актуальным вопросам административно-правового регулирования в области недропользования, автор высказывает предложения по совершенствованию законодательства России в этой сфере

This article is devoted to topical questions of the administrative-legal regulation in the field of subsoil use for the purpose of perfection of the legislation of Russia

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; совершенствование законодательства; недропользование; объект регулирования

Keywords: administrative-legal regulation; legislation perfection; subsoil use; objects of regulation

Прежде чем сформулировать понятие «недропользование», а это необходимо для определения недропользования как объекта административно-правового регулирования, нужно рассмотреть вопрос об элементах или стадиях процесса недропользования. Ответ на этот, казалось бы, простой вопрос лежит на поверхности и чаще всего на него отвечают так: недропользование – это деятельность определенных субъектов по геологическому изучению, добыче полезных ископаемых и освоению подземных пространств для других целей (т.е. реализация всех видов пользования недрами). Но ведь это только «техническое недропользование» (если только этот термин применим). Другими словами, это не что иное как «горный промысел», под которым в Уставе горном Российской Империи понимались «поиск, добыча, очистка, обработка полезных ископаемых, находящихся на поверхности или в недрах земли: земель и камней; металлов; солей; горючих веществ»¹.

Но и перед тем как осуществить «техническое недропользование» или «горный промысел», и во время него необходимо вести определенную работу, которая состоит из ряда стадий: формирование и опубликование перечней участков недр, аукционы или конкурсы по которым планируется провести; установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, определение и разработка условий, согласование и заключение таких соглашений; государственная экспертиза геологической информации; принятие решения об условиях проведения аукционов (конкурсов); проведение аукционов (конкурсов); лицензирование (предоставление разрешений на разработку месторождений); государственный учет (государственный баланс и кадастр, государственная регистрация работ по геологическому изучению недр); контроль и надзор за деятельностью недропользователей, подведение итогов деятельности.

Есть другие вопросы, которые также войдут в понятие «процесс недропользования» и без них никакое недропользование не состоится: организация органов исполнительной власти в области недропользования, определение и разграничение их полномочий и др. Все это также относится к административно-правовому регулированию недропользования.

А.К. Голиченков определяет рациональное использование и охрану недр как деятельность, направленную, в том числе, на: соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение

самовольного пользования недрами; обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами; предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях².

Анализируя недропользование как объект административно-правового регулирования, можно прийти к выводу, что он заключается в действиях субъектов предпринимательской деятельности (недропользователей), направленной на рациональное освоение ресурсов недр Земли и воспроизводство полезных ископаемых.

Во всех случаях допуск частных компаний к недрам оформляется выдаваемой государством лицензией. Такой административный акт, оформляющий разрешение или допуск субъекта предпринимательской деятельности к недропользованию, задает характер взаимодействия государства и недропользователя. При модели лицензирования государство стоит над недропользователем³.

Сам термин «допуск» предполагает односторонний характер отношений: государство единолично решает, допускать или нет, а если допускать, то на каких условиях, кого-либо к разведке и/или разработке участков недр и освоения подземных пространств. В такой модели взаимоотношений государство всегда выступает в роли полноправного хозяина, а недропользователь – просящего, какими бы правилами о безотзывности лицензий при отсутствии нарушений со стороны недропользователя или невозможности одностороннего изменения условий лицензии закон не обставлял отношения между лицензиатом и лицензиаром.

Кроме того, при лицензионной системе экономическая ценность прав недропользования состоит лишь в тех правомочиях, которые предоставляются самому недропользователю в отношении участка недр. Он вправе добывать полезные ископаемые, осуществлять их продажу третьим лицам, получая тем самым определенный доход.

Понятие «недра» – ключевое для правовых отношений, возникающих в процессе недропользования. Конституция РФ не содержит его определение. И.А. Дроздов видит первостепенную задачу, подлежащую решению при моделировании правового регулирования недропользования⁴ в определении понятий «недра» и «недропользование»⁵. В российском законодательстве заложена модель обособления

земельного участка и находящегося под ним пространства, т.е. недра отделены от земли и в силу специального указания закона не могут быть присвоены частным лицом. Хотя в юридико-техническом плане установление различного правового режима земли и недр создает определенные сложности, политически и экономически такое обособление оправданно. Предложенная модель позволяет сохранить недра как стратегический экономический ресурс в монопольной государственной собственности, одновременно допустив введение частной собственности на землю и, как следствие, ее активное участие в гражданском обороте. Кроме того, причиной обособления служит то, что земля и недра служат различным хозяйственным целям⁶.

Владение, пользование и распоряжение природными богатствами недр Земли в большинстве стран осуществляются с согласия государства. Такая практика, как отмечает Б.Д. Ключкин, установилась исходя из общепризнанной международной нормы, согласно которой владение, пользование и распоряжение природными богатствами своей страны, и в частности недрами и их ресурсами, рассматривается как неотъемлемый элемент суверенитета каждого государства⁷. Поскольку земля и недра обособлены как объекты права, необходимо установить, где проходит граница между ними. Согласно действующему законодательству недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков⁸. Это определение вполне соотносится с тем, что земельный участок представляет собой часть поверхности земли, в том числе почвенный слой (ст. 6 Земельного кодекса РФ)⁹. Можно встретить и такой вариант: «Недра – компонент природной среды, расположенный в подземном пространстве, состоящий из земной коры, мантии и ядра Земли и содержащий полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Недра являются также природным ресурсом». Такая дефиниция, полученная в результате совмещения ресурсного и структурного подходов, включает все существенные признаки определяемого понятия и, следовательно, в наибольшей степени отражает его содержание¹⁰.

Тогда «недропользование» как объект административно-правового регулирования – это урегулированная нормами права деятельность субъектов предпринимательской деятельности (недропользователей), призванная обеспечить изучение и рациональное освоение недр Земли в различных целях для получения определенных благ (материальных, духовных).

«Административно-правовое регулирование недропользования» может быть определено как регламентированная нормами права деятельность наделенных властными полномочиями государственных органов и должностных лиц по организации рационального освоения и охраны ресурсов недр Земли, воспроизводству полезных ископаемых, а также обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества. В этом определении не указана деятельность муниципальных органов, поскольку недра находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ и являются государственной собственностью; полномочиями по управ-

«Процесс недропользования» – объемное понятие, включающее не только процесс изучения и освоения подземных пространств, но и управленческий процесс, предваряющий и сопутствующий «техническому недропользованию»

лению (в т.ч. по представлению лицензий) должны обладать только федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ¹¹.

Существовавшее в законодательстве до декабря 2011 г. положение о предоставлении разрешений органами местного самоуправления на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участков недр местного значения (п. 3 ст. 5 Закона РФ «О недрах») противоречило Конституции РФ, не соответствовало ч. 1 ст. 1.2 и ч. 2 ст. 2 Закона РФ «О недрах» и вело к конфликтным ситуациям¹². Одним из существенных изменений в законодательстве, вступивших в силу в 2012 г., можно считать устранение одиозной нормы о полномочиях органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования.

В законе к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере на своих территориях относилось, в частности, установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения (п. 9 ст. 4 Закона РФ «О недрах»). Пункт 3 ст. 5 того же закона относил предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на деятельность, направленную

на аналогичные цели, к полномочиям органов местного самоуправления.

Однако п. 6 ч. 1 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» определял в качестве одного из оснований возникновения права пользования участками недр решение органа государственной власти субъекта РФ. Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр, распоряжение которыми отнесено к компетенции субъектов РФ, осуществлялись уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ (ч. 5 ст. 16 Закона РФ «О недрах»).

Это позволяло органам государственной власти субъекта РФ, несмотря на отсутствие прописанных в федеральном законодательстве полномочий, выдавать лицензии на недропользование¹³. Так например, согласно ст. 5 Закона Рязанской области «О недропользовании на территории Рязанской области» уполномоченный исполнительный орган государственной власти наделяется полномочиями по выдаче лицензий, по принятию решения о проведении

конкурсов или аукционов, по принятию решения о предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения и участками недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Другие субъекты РФ, имеющие аналогичные законы, самостоятельно принимали соответствующие решения, а это противоречило федеральному законодательству¹⁴. Суды и правоохранительные органы (прокуроры) не всегда обращали на это внимание¹⁵. В то же время существуют судебные решения, которые подтверждают право органов государственной власти субъекта РФ на предоставление права пользования участком недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых¹⁶.

С вступлением в силу поправки в Закон РФ «О недрах» это противоречие устранено. ■

- 1 Устав монетный, горный, о соли // Полное собрание законодательства. Т. VII. СПб. 1832.
- 2 Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь. – М., Городец, 2008. – С. 311.
- 3 Волков А.М., Лютягина Е.А. Совершенствование административного законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды в России // Административное право и процесс. – 2010. – № 6. – С. 15–18.
- 4 Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 8. – С. 31.
- 5 Волков А.М. О совершенствовании законодательства в области недропользования в Российской Федерации // Изв. ВУЗов Геология и разведка. – 2009. – № 3. С. 75–79.
- 6 Сыродоев Н.А. К вопросу о понятии недр и правовой классификации полезных ископаемых // Правоведение. – 1966. – № 2. – С. 82.
- 7 Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. – М.: Городец-издат, 2000. – С. 44.
- 8 Закон РФ «О недрах» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834. СЗ РФ. 06.03.1995, N 10, ст. 823.
- 9 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
- 10 Ибрагимов В.Б., Волков А.М. Недропользование и виды пользования недрами: подход к определению ключевых понятий и принципов классификации с позиций экологического права // Нефть, Газ и Право. – 2011. – № 3. – С. 25–32, № 4. – С. 15–24; Ибрагимов В.Б. Недр и Закон «О недрах»: проблема соотношения понятий // Нефть, Газ и Право. – 2010. – № 3. – С. 57.
- 11 Волков А.М. К вопросу о правовых конфликтах в недропользовании в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2009. – № 6. – С. 14–17; Он же. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации. – М.: Щит-М, 2009. – С. 16.
- 12 Волков А.М. Недропользование в России. Публично-правовое регулирование. LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken, Germany. 2010. – С. 188.
- 13 Определения Верховного Суда РФ от 09.07.2008 № 93-Г08-9; 18.06.2008 № 3-Г08-11; 23.05.2007 № 65-Г07-1; 28.12.2005 № 56-Г05-16. Документы опубликованы не были. – СПС Консультант Плюс / Судебная практика
- 14 Волков А.М. К вопросу о правовых конфликтах в недропользовании в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2009. – № 6. – С. 17; Волков А.М. Правовые конфликты в недропользовании. – М.: Щит-М, 2009. – С. 14.
- 15 Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2008 № 6-Г08-9. Документ опубликован не был. – СПС Консультант Плюс / Судебная практика
- 16 Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2006 № 63-Г06-42. Документ опубликован не был. – СПС Консультант Плюс / Судебная практика.