

Третьякова Анастасия Владимировна

заместитель начальника юридического отдела
ЗАО «СпецВысотСтрой»**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ
НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ****Аннотация:**

В статье исследуются теоретико-правовые и законодательные основы лицензирования в сфере недропользования. Проанализированы правовая природа, понятийный аппарат, отраслевая принадлежность института лицензирования недропользования, система законодательных актов, регулирующих лицензирование недропользования. На основе проведенных исследований автором сделаны содержательные выводы, предложения по углублению и расширению теоретико-правовых основ, совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова:

лицензирование недропользования, право недропользования, лицензия, разрешение, государственная система лицензирования.

Tretyakova Anastasia Vladimirovna

Deputy Head of the Legal Affairs Department,
JSC "Spetsvysotstroy"**LEGAL SUPPORT OF
SUBSOIL MANAGEMENT
LICENSING****Summary:**

The paper studies theoretic legal and legislative foundations of the subsoil management licensing. The author analyzes the legal nature, the conceptual apparatus, industry affiliation of the subsoil management licensing institution, and the system of laws regulation the subsoil management licensing. Basing upon the undertaken researches the author makes informative conclusions, and provides suggestions on deepening and extension of the theoretic legal bases and improvement of the current legislation.

Keywords:

licensing of subsoil management, right for subsoil use, license, permit, state licensing system.

В современном правовом регулировании отношений по использованию недр законодателем применяется широкий спектр правовых средств. В основу отношений по предоставлению права использования недр положена разрешительно-лицензионная система, которая позволяет сформировать взаимовыгодные отношения партнерства государства и частного сектора. Правовой институт лицензирования является одним из средств обеспечения рационального недропользования, реализуемых посредством административных процедур, все активнее внедряемых в правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, в том числе органов управления недропользованием. Поэтому изучение правового регулирования лицензирования недропользования является весьма актуальным, учитывая важность использования недр для российской экономики. В правовой науке изучению лицензирования недропользования были посвящены многие диссертационные работы и научные публикации, однако указанная тема и сегодня не утратила актуальности.

Лицензирование недропользования стало институтом действующего правопорядка с момента принятия закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» [1] (далее – закон «О недрах»).

Основа действующей системы распределения прав пользования участками недр – государственная система лицензирования, которая представляет собой единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление. Как справедливо отмечает Н.И. Толстых, «одним из основных принципов государственной системы лицензирования пользования недрами является принцип состязательности при выборе недропользователя» [2]. Этот тезис подтверждается в том числе тем, что в силу положений ст. 15 закона «О недрах» одной из задач системы лицензирования является обеспечение равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий. В связи с этим государство, реализуя полномочия собственника недр, закрепленные в ст. 1.2 закона «О недрах», должно предпринимать все необходимые меры для обеспечения равенства заинтересованных лиц при распределении существующего фонда недр. Таким образом, механизм предоставления лицензий в сфере недропользования должен обеспечить предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в этой сфере.

В то же время, в силу ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, недра, являясь природным ресурсом, должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а, согласно ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации, пользование и распоряжение ими не должно наносить ущерб окружающей

среде и нарушать права и законные интересы третьих лиц. Таким образом, «правомочия государства-собственника представляются соподчиненными задачами экологической деятельности государства – субъекта публичной власти, обязанного использовать природные ресурсы как основу жизни и деятельности народа» [3].

Кроме того, являясь одним из важнейших стратегических ресурсов, недра должны использоваться с учетом необходимости обеспечения обороны страны и безопасности государства. Наконец, освоение участков недр является трудоемким и ресурсозатратным процессом, связанным со значительными рисками и требующим значительных финансовых вложений и наличия хорошо оснащенной материально-технической базы.

Таким образом, целью действия механизма лицензирования недропользования должно также являться обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр, выделяемое многими исследователями в качестве особого принципа права недропользования [4].

В связи с этим лицензия недропользования может предоставляться только определенному кругу субъектов, отвечающих квалификационным требованиям, предъявляемым к пользователям недр. Кроме того, необходимо отметить, что существующим законодательством предусмотрен целый ряд дополнительных ограничений для юридических лиц – соискателей лицензий на участках недр федерального значения, обусловленных их особой ценностью и значимостью [5].

Представляется необходимым определить правовую природу лицензирования в сфере недропользования.

Сегодня очевидна тенденция признания публично-правового характера недропользовательской лицензии. Лишь некоторые ученые и практикующие юристы склонны видеть в лицензии на пользование участком недр гражданско-правовую сделку. Такое суждение расходится с мнением большинства и заслуживает критики.

Представляется правильным мнение А.Б. Пешкова о том, что «правовой режим лицензионной деятельности является специальным административно-правовым режимом, для которого характерно наличие волеизъявления субъекта на добровольное приобретение специального правового статуса, в структуре которого отмечается преобладание позитивных обязанностей, что характерно для административно-правовых отношений» [6].

Государство устанавливает обязательные для выполнения правила, регулирующие пользование недрами и основанные на подчинении пользователя недр органам государственной власти.

Прежде всего публичный характер правовых отношений в сфере пользования недрами закреплен в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, гласящей о необходимости использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Корреспондирующие друг другу ст. 42 и 58 Конституции РФ закрепили право каждого на благоприятную окружающую среду и возложили обязанность бережно относиться к природным богатствам.

Кроме того, пользование недрами и другими природными ресурсами не может осуществляться субъектами исключительно в собственных интересах, что прямо следует из положений Конституции РФ (ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42).

Далее проанализируем п. 10 ч. 2 ст. 22 закона «О недрах». Итак, владелец лицензии на недропользование должен осуществлять добычу полезных ископаемых. Если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах, то органы государственной власти вправе досрочно прекратить (аннулировать) лицензию. Приведенные выше доводы, как представляется, достаточно и неоспоримо указывают на публично-правовую природу лицензирования недропользования.

Далее определим отраслевую принадлежность правового института лицензирования в сфере недропользования.

А.И. Перчик выделяет государственную систему лицензирования пользования недрами в качестве самостоятельного института горного права, устанавливающего единый порядок предоставления лицензий на пользование недрами, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление [7].

О.М. Теплов толкует содержание института лицензирования права пользования недрами шире, включая в него наряду с правовыми нормами, закрепляющими единые правовые основания предоставления прав пользования недрами, и правовые нормы, связанные с изъятием таких прав [8].

Представляется более уместным определить отраслевую принадлежность института лицензирования недропользования к праву недропользования, как известно, имеющему собственный предмет регулирования [9].

Далее рассмотрим систему законодательства, регулирующего лицензирование недропользования. основополагающие принципы и цели лицензирования, как было показано выше, закреплены в Конституции РФ. Вторым по значению после Конституции РФ в сфере регулирования лицензирования недропользования, безусловно, следует считать упомянутый выше закон «О недрах». В этом законе дается определение лицензии по предоставлению недр в пользование, перечислены права, удостоверяемые такой лицензией (ст. 11), представлено содержание лицензии (ст. 12), порядок предоставления (ст. 13.1, 14), переоформления лицензий (ст. 17.1), охарактеризованы государственная система лицензирования (ст. 15) и ее организационное обеспечение (ст. 16). Среди подзаконных актов, регулирующих порядок лицензирования недропользования, следует выделить постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» [10].

В соответствии с публично-правовым характером регулирования лицензирования недропользования, полномочиями по выдаче лицензий обладают специально уполномоченные на то государственные органы. Положения об этих органах (а в настоящее время единственным таким органом является Федеральное агентство по недропользованию), в которых урегулирован их статус, функции и полномочия, утверждаются постановлениями Правительства РФ [11] и также входят в систему законодательных актов, регулирующих лицензирование недропользования, как и детально регулирующие деятельность рассматриваемых органов административные регламенты [12]. Следует отметить, что разработка административных регламентов позволяет снять многие острые вопросы получения разрешений при осуществлении работ по недропользованию.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что существующий механизм предоставления прав пользования участками недр направлен, с одной стороны, на соблюдение конкурентных прав и законных интересов частных лиц, действующих в сфере недропользования, в целях обеспечения равного доступа хозяйствующих субъектов к системе распределения прав на участки недр, а с другой – на соблюдение публичных интересов государства и общества, связанных с обеспечением эффективного, безопасного и рационального недропользования.

В то же время действующая система лицензирования недропользования, по справедливому замечанию отдельных авторов [13], не в полной мере предоставляет пользователю недр необходимые гарантии, с одной стороны, а с другой стороны, не обеспечивает эффективного использования недр в интересах государства. Здесь можно назвать ряд причин.

Следует обратить внимание на то, что ключевые для исследуемой темы понятия «лицензия» и «разрешение» определены в законодательстве весьма нечетко. Так, лицензия в законе «О недрах» трактуется как специальное государственное разрешение, что ведет к пониманию категорий «лицензия» и «разрешение» как тождественных, коими, в сущности, они не являются. Кроме того, нормативное определение лицензии в ст. 11 закона «О недрах» при таком подходе выражается через тождественное понятие, что с точки зрения законодательной техники некорректно и может вызвать проблемы в понимании, толковании и применении права. Поэтому представляется целесообразным разграничить указанные понятия, внося соответствующие изменения и в российское законодательство. По мнению автора, документ, подтверждающий право ее обладателя заниматься определенным видом деятельности на части территории Российской Федерации, покрываемой полномочиями выдающего органа, должен именоваться во всех случаях лицензией. Предоставление государством (или органом местного самоуправления) конкретного участка недр в пользование должно именоваться не иначе, как разрешением на пользование недрами. Если лицензия дает право заниматься определенной деятельностью в принципе, то разрешение – право на деятельность на индивидуально определенном участке недр.

Проблемным остается также вопрос о соотношении лицензии на пользование недрами и лицензионного соглашения.

Институт лицензионного соглашения, предусматриваемый законом «О недрах» во втором предложении третьего абзаца ст. 11, был призван расширить возможности договорного регулирования отношений по пользованию недрами, что повлекло формирование мнения о допустимости его отнесения к категории гражданско-правового договора [14]. Вместе с тем существует и прямо противоположная точка зрения, основывающаяся на отрицании наличия в лицензионном соглашении характерных для договора признаков, поскольку «реальным правоустанавливающим актом по-прежнему остается лицензия. Все права и обязанности сторон и основные условия недропользования возникают и определяются не лицензионным соглашением, а лицензией. Лицензионное соглашение не может противоречить лицензии, так как заключается на основе и в силу лицензии» [15]. Таким образом, норма о лицензионном соглашении представляется лишней, противоречит публично-правовой основе лицензирования недропользования и ее следует исключить из текста закона «О недрах».

Ссылки:

1. О недрах : закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. 6 марта. № 10. Ст. 823.
2. Налетов К.И. Лицензия на право пользования недрами. Правовые коллизии // Современное право. 2008. № 2.
3. Васильева М.И. Государство как субъект экологического права // Экологическое право. 2008. № 6.
4. Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М., 2010.
5. Романенков Р.Л. Актуальные вопросы недропользования и проблемы нормативного регулирования // Нефть, Газ и Право. 2010. № 1. С. 15–20.
6. Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974.
7. Перчик А.И. Горное право: термины, понятия, институты : словарь. М., 2000.
8. Теплов О.М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.
9. Елюбаев Ж.С. Теоретические и методологические проблемы правового регулирования недропользования, отечественный опыт и зарубежная практика : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
10. О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами : постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 (ред. от 28.12.2013) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. 20 авг. № 33. Ст. 1917.
11. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию : постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (ред. от 25.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 2004. 28 июня. № 26. Ст. 2669.
12. Об утверждении административного регламента Федерального агентства по недропользованию по предоставлению государственной услуги по предоставлению в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр : приказ Минприроды России от 05.05.2012 № 122 (ред. от 02.12.2013) // Российская газета. 2012. 12 окт. № 236.
13. Налетов К.И. Указ. соч.
14. Махлина М.И. Соотношение норм Гражданского кодекса Российской Федерации и закона РФ «О недрах» и их применение к режиму лицензирования в России // Экономические и правовые вопросы недропользования в России. Т. 10. С. 2–3.
15. Кoldaev С.В. Договорный порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. 2005. № 1.

References:

1. 'On Subsoil: the law of the Russian Federation of 21.02.1992 № 2395-1 (Ed. From 28.12.2013, as amended. From 23.06.2014)' 1995, *Meeting of Russian legislation*, March 6, no. 10, st. 823.
2. Naletov, KI 2008, 'The license for subsoil use. Legal conflicts', *Modern law*, no. 2.
3. Vasilyeva, MI 2008, 'State as a subject of environmental law', *Environmental Law*, no. 6.
4. Vasilevskaya, DV 2010, *Legal regime of subsoil use in Russia and foreign countries*, Moscow.
5. Romanenkov, RL 2010, 'Topical questions and subsoil problems regulatory', *Oil, Gas and Law*, no. 1, pp. 15-20.
6. Peshkov, AB 1974, *Problems of administrative and legal method of regulation of public-Soviet relations*, Irkutsk.
7. Perchik, AI 2000, *Mountain Law: terms, concepts, institutions: the dictionary*, Moscow.
8. Teplov, OM 1995, *Institute for Subsurface Use Licensing in the Russian Federation*: PhD thesis, Moscow.
9. Yelyubayev, JS 2010, *Theoretical and methodological problems of legal regulation of subsoil use, the domestic and foreign practice experience*: PhD thesis, Moscow.
10. 'On the order of entry into force of the Regulation on Subsurface Use Licensing Procedure: Resolution of the Russian Armed Forces from 15.07.1992 № 3314-1 (Ed. From 28.12.2013)' 1992, *Vedomosti SND and the Armed Forces*, August 20, no. 33, st. 1917.
11. 'Approval of the Regulations of the Federal Agency for Subsoil Use: Resolution of the Government of the Russian Federation from 17.06.2004 № 293 (eds. From 25.02.2014)' 2004, *Meeting of Russian legislation*, 28 June, no. 26, st. 2669.
12. 'On the Approval of the administrative rules of the Federal Agency for Subsoil Use of providing public services to provide for the use of geological information on subsoil resulting from the state geological study: the order of the Ministry of Russia from 05.05.2012 № 122 (eds. From 12.02.2013)' 2012, *Rossiyskaya Gazeta*, October 12, no. 236.
13. Naletov, KI 2008, 'The license for subsoil use. Legal conflicts', *Modern law*, no. 2.
14. Makhlina, MI 1996, 'The ratio of provisions of the Civil Code of the Russian Federation and the Russian Federation Law "On Subsoil" and their application to the licensing regime in Russia', *Economic and legal issues of subsoil use in Russia*, vol. 10, pp. 2-3.
15. Koldaev, SV 2005, 'Contractual procedures for subsoil use as an alternative to allowing order', *Modern law*, no. 1.