

Принципы правового регулирования недропользования

Научный руководитель – Волков Геннадий Александрович

Хузина Айгуль Фанисовна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Москва, Россия

E-mail: a.f.khuzina@gmail.com

Принципы современного правового регулирования
использования и охраны недр.

Формирование нового горного права в России началось с кодификационного по содержанию и рамочного по форме Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах" (далее - Закон о недрах) сформулировавшего основные положения горного права.

Принцип обеспечения рационального использования полезных свойств и охраны недр. Данный принцип является базовым и должен последовательно реализовываться во всех иных положениях, регулирующих использование и охрану недр. «В горном праве рациональность использования недр выражается прежде всего в комплексном и полном извлечении полезных ископаемых». При этом «все природные объекты используются только для тех целей, для которых они предоставлены, и с учетом их взаимодействия». Правовая охрана природных богатств включает в свое содержание как охрану консервативную (в форме заповедования), так и охрану природных богатств в процессе использования. При этом в учебнике по советскому земельному праву также справедливо отмечается, что охрана природных богатств тесно связана с основными требованиями рационального их использования, в которых содержатся важнейшие позитивные положения охраны их как природных ресурсов и как элементов окружающей природной среды, а сущность охраны природных богатств заключается в обеспечении их рационального использования с учетом народнохозяйственных потребностей и экологического значения каждого природного объекта. Проблема истощаемости минеральных ресурсов недр на современном этапе приобретает для человечества все более реалистичные очертания. В этой связи рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений является одним из основных и наиболее важных постулатов современного недропользования.

Принцип господствующего значения обеспечения безопасности. Данный принцип отражается, в том числе в положениях, предусматривающих возможность регулирования специфичных отношений, связанных с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ отдельными федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных Закона о недрах с учетом необходимости обеспечения дополнительных гарантий безопасности для соответствующих общественных отношений (часть шестая статьи 1 Закона о недрах). Также в соответствии со статьей 20 Закона о недрах право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

Указанный принцип нашел отражение также в экологизации недропользования и в закреплении требований к рациональному использованию и охране недр. Государство усиливает контроль за выполнением гражданами их экологических обязанностей, что существенно образом влияет на формирование экологического правопорядка и реализацию,

гарантирование прав граждан. Интересы государства как собственника недр, а также интересы иных лиц обеспечиваются возможностью досрочного прекращения органами, предоставившими лицензию, права пользования недрами в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (ст. 1.2, п. 2 ч. 2 ст. 20, ч. 4 ст. 21 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах"). При этом права пользователя недр гарантируются установленным порядком досрочного прекращения права пользования недрами.

Принцип сочетания национальных мер и средств охраны окружающей среды с широким международным сотрудничеством и отражение и соблюдения принятых международно-правовых обязательств на национальном уровне правового регулирования.

Вслед за статьей 15 Конституции РФ Законом о недрах в статье 52 предусматривается приоритет норм международного права.

Обеспечение уважения и соблюдения прав народов иных государств, в первую очередь соседних, на сегодняшний день также является важной задачей. Нередко в процессе использования недр происходит воздействие на участки недр, которые являются смежными с тем, на котором непосредственно ведутся соответствующие работы. В связи с этим аналогичная ситуация может сложиться и в отношении смежного участка недр, который принадлежит иному государству. Кроме того, может быть значительное негативное воздействие на атмосферный воздух, фауну и флору, приобретающее транснациональное значение.

Принцип равенства участников отношений по недропользованию в защите своих прав. Законодательством предусмотрены досудебный и судебный порядок разрешения споров по вопросам пользования недрами. Кроме того, если будет достигнуто обоюдное согласие сторон, спор может быть передан на рассмотрение в третейский суд.

Принцип государственного регулирования и управления отношений по геологическому изучению, использованию и охране недр. Данный принцип реализуется в сложной и комплексной системе, включающие различные направления деятельности и функций государства по обеспечению и сопровождению безопасного и рационального пользования недрами.

Законодательно к государственному регулированию отнесены функции нормативно-правового регулирования и выработки государственной политики в области использования и охраны недр, государственного управления, лицензирования, государственного мониторинга и учета, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и государственного надзора.

Государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Государственный горный надзор осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами, являющимися органами государственного горного надзора, во взаимодействии с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами при осуществлении государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

При этом необходимо подчеркнуть, что полномочия органов публичной власти и порядок их осуществления прямо регламентированы, соответственно, органы публичной власти могут действовать только в рамках, установленных законодательством.

Принцип разграничения и согласованного применения законодательства о недрах и земельного, водного, воздушного и иного специального природоресурсного законодательства для регулирования отношений, связанных с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами.

Принцип разграничения права собственности на недра и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы и права собственности на добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, а также полученную геологическую информацию (статья 1.2 Закона о недрах). Данный принцип неоднократно являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в пункте 3.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» признается, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; и что сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов, в том числе Законом о недрах.

Принцип разрешительного типа правового регулирования с последовательным внедрением заявительного порядка, в первую очередь, касающегося получения лицензии. Данный принцип основан на двух конституирующих положениях, во-первых, недра находятся в исключительной государственной собственности, во-вторых, лица, участвующие в отношениях, связанных с недрами, обладают лишь теми правами, которые предусмотрены и гарантированы законодательством о недрах. Так в статье 6 Закона о недрах устанавливается закрытый перечень видов пользования недрами, таким образом, предусмотрен, что пользование недрами разрешается только в установленных в Законе о недрах пределах.

В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом согласно мнению многих ученых, "...природные ресурсы квалифицируются... как среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов".

В соответствии со статьей 36 Конституции РФ граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

При этом частью 3 указанной статьи Конституции РФ устанавливается, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Таким образом, в Конституции разрешительный порядок прямо закреплен лишь для землепользования, однако при системном толковании указанных положений во взаимосвязи иными положениями, в частности со статьей 9 и пунктом 2 статьи 35 Конституции РФ можно установить, что имеются конституционно-правовые основания разрешительного порядка также в отношении пользования иными природными ресурсами, в том числе недрами.

Действие разрешительного типа правового регулирования признается правоведами в

тех сферах, где имеется высокая степень вмешательства государства в регулирование общественных отношений, где необходимо обеспечить реализацию публичных интересов.

Примечательно, что преобладание и приоритет публично-правовых методов регулирования недропользования также характерны для разрешительного типа регулирования. Такие часто-правовые инструменты как договоры используются в сочетании с актами публичной власти или в составе процедур, предусматривающих применение иных публично-правовых инструментов. Например, в соответствии с частью третьей статьи 11 Закона «О недрах» лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее - КС РФ), федеральный законодатель допускает существование договорного регулирования отношений в части установления сроков действия лицензии на пользование недрами и условий использования недр, что предоставляет недропользователям как одной из сторон данного договора возможность влиять на его содержание, право заключать договор на условиях, отвечающих их интересам, а также возможность контролировать его исполнение. Такое регулирование обусловлено необходимостью комплексного рационального использования и охраны недр и обеспечения баланса интересов государства, граждан Российской Федерации и пользователей недр, придает стабильность экономическим отношениям, связанным с использованием недр, и гарантирует определенность правового статуса пользователей недр (Определение Конституционного Суда РФ от 25.09.2014 N 2258-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Ксеньевский прииск" на нарушение конституционных прав и свобод частями первой и третьей статьи 11, пунктом 1 части первой статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах", статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации").

Кроме того, необходимо отметить, ограниченность и обязательность использования недр в соответствии с условиями, обозначенными в лицензии или в соглашении о разделе продукции. Именно на указанном принципе основано закрепление обязанностей пользователя недр в пункте 10 части второй статьи 22 Закона о недрах, согласно которой пользователь недр обязан обеспечить выполнение условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции.

Законом о недрах также устанавливаются единые основания возникновения и прекращения прав на участки недр. Согласно статье 10.1 к основаниям возникновения таких прав относятся:

- решение Правительства Российской Федерации
- решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа
- решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации
- решение конкурсной или аукционной комиссии
- решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом
- решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации

переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами

вступившее в силу соглашение о разделе продукции

государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр.

Аналогичным образом в статье 20 Закона о недрах предусмотрены основания прекращения прав пользования недрами.

Еще одной особенностью современного регулирования является «программный» принцип недропользования на основе документов, подготовленных органами исполнительной власти федерального уровня, по развитию горного законодательства. За федеральными органами исполнительной власти закрепляются функции стратегического планирования развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации и основные регулирующие и контрольные функции. Например, в настоящее время в целях устойчивого обеспечения экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах приняты и действуют государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 и государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

А также на основе распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р принята Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, утвержденная приказом Минприроды Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 151. Однако данный подход не всегда в полной мере учитывает региональные особенности. С учетом территории России, а также особенностей геологического строения на некоторых участках недр, представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования, которое сможет обеспечить участие регионов в разработке стратегических актов и учет их интересов при разработке соответствующих программ.

Однако к вышеуказанному необходимо добавить, что в настоящее время одним из инструментов совершенствования правового регулирования в области использования и охраны недр является внедрение заявительного порядка предоставления права пользования участками недр, который на данном этапе существует субсидиарно к разрешительному принципу и имеет весьма ограниченное применение. Впервые указанный механизм был запущен в 2014 году. Тогда Приказом Минприроды России от 27 января 2014 г. № 37 были внесены изменения в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения), которые предусмотрели возможность предоставления участков недр для целей геологического изучения в отношении определенного круга полезных ископаемых. Целью нововведения было вовлечение в освоение неизученных и малоизученных участков недр и территорий с высокими рисками отрицательного результата геологоразведочных работ. Также необходимо подчеркнуть, что заявительный порядок предоставления права пользования участками недр основывается на вышеперечисленном базовом принципе обеспечения рационального использования полезных свойств и охраны недр.

Принцип платности пользования недрами. За пользование недрами предусмотрены различные платежи как налогового, так и неналогового характера, в первую очередь, указанных в Налоговом кодексе Российской Федерации и в разделе V Закона о недрах. Правовым основанием для установления публичных платежей являются положения о том, что, с одной стороны, недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и

иные ресурсы, являются государственной собственностью, при этом добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, полученная геологическая информация по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности. Однако на сегодняшний день отсутствует однозначное понимание правовой природы указанных платежей, что влечет сложности в определении должного правового регулирования и правоприменения.

Представляется необходимым отметить, что совершенствование системы налогов и платежей за пользование недрами является одним из принципов, на которых основывается государственная политика в области использования минерального сырья и недропользования, направленная на достижение целей обеспечения справедливого распределения между государством и пользователями недр доходов от использования ресурсов недр, создания благоприятных экономических условий для функционирования минерально-сырьевого комплекса России и поддержания его конкурентоспособности на мировом рынке. Дальнейшее совершенствование порядка расчета и взимания как налоговых, так и неналоговых платежей при предоставлении недр в пользование также является одной из задач Стратегии развития геологической отрасли в Российской Федерации до 2030 года. От качества решения указанной задачи зависит состояние добывающей отрасли в целом, ее модернизация и стимулирование внедрения инновационных технологий, что должно ставиться в качестве первоочередной цели, поскольку «возможности развития по ранее реализованному пути - концентрации только на освоении масштабных источников сырья и получению на этой основе значительных по объему доходов рентного характера - в основном исчерпаны».

Данное положение также поддерживается в позициях КС РФ. В Определении от 24 февраля 2011 г. N 204-О-О КС РФ обращает внимание на необходимость поддержания стабильности экономических отношений и определенности правового статуса недропользователей.

Таким образом, через реализацию принципа платности пользования недрами преследуются не только фискальные и рентные цели, что является на сегодняшний день неактуальной позицией, исчерпавшей свой потенциал, но должны ставиться принципиально новые цели для структурного преобразования данного сектора, как стимулирования внедрения высокотехнологичных методов, которые способствуют снижению издержек при освоении месторождений, и уменьшения административных барьеров, и создания конкурентной среды в области недропользования для того, чтобы привлечь новых игроков, в том числе субъектов малого и среднего бизнеса с более высоким инновационным потенциалом.