
НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. М. Волков, Е.А. Лютягина

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов,
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Эта статья посвящена актуальным вопросам административно-правового регулирования в области недропользования с целью совершенствования законодательства России.

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

Недрами человек стал пользоваться, как только зашел первый раз в пещеру. С началом освоения богатств земных недр возникает самый распространенный вид пользования недрами — добыча полезных ископаемых. Добыче полезных ископаемых предшествуют их поиски и разведка (геологическое изучение), необходимые для определения запасов, качества руд, выбора способов разработки месторождений. Использование недр Земли для строительства и эксплуатации подземных сооружений (в том числе образования особо охраняемых геологических объектов, сбора геологических коллекционных материалов и другое) также является видом пользования недрами.

Термин «недропользование» используется всеми учеными, занимающимися проблемами изучения недр. Однако само понятие этого термина трактуется по-разному. С.А. Дзейтов определяет недропользование как деятельность недропользователей в рамках полученной лицензии или заключенного соглашения о разделе продукции [6. С. 107]. С.В. Гудков определяет недропользование как предусмотренную и защищаемую законом деятельность пользователя недр, осуществляемую на территории Российской Федерации или на территориях, находящихся под ее юрисдикцией, направленную в соответствии с целевым назначением вида недропользования на использование полезных свойств конкретного участка недр для изучения, разведки, добычи или использования иным образом содержащихся в них ресурсов, включая полезные ископаемые [5. С. 56]. Следовательно, они говорят о том, что недропользование — это деятельность недропользователей (пользователей недр) и только.

Другие исследователи используют термин «недропользование» через отдельные виды пользования недрами, выделяя их согласно Закону РФ «О недрах». Так, целью диссертационного исследования Д.Г. Храмова является установление юридической природы права пользования недрами (недропользова-

ния) и установление баланса использования частно-правовых и публично-правовых элементов при регулировании отношений, складывающихся в области пользования недрами. Однако ключевой вопрос о содержании термина «недропользование» им обходится в своей работе [22]. И.И. Павлов, рассматривая вопросы о понятии и элементах содержания правового режима использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа, никак не определяет сам термин «недропользование» [16]. Е.Ф. Гладун, исследуя вопросы разграничения компетенции в области недропользования в федеративном государстве, часто использует словосочетание «в сфере (области) недропользования», но не останавливается на определении термина «недропользование» [2]. А.В. Илюшин, анализируя точки зрения различных ученых, дает определение недрам как части природной среды. Сам термин «недропользование» в своей работе он использует, но также определяет его через виды пользования недрами [11. С. 17].

В учебных и научных публикациях по правовым основам недропользования (горному праву) можно также найти определения понятия «недропользование». Они сводятся к тому, что недропользование — это целенаправленная деятельность человека в сфере изучения и использования недр Земли, реализующего свои физические и умственные способности для получения определенных материальных благ [3. С. 117; 13. С. 171; 17. С. 189]. Поскольку эта деятельность охватывает широкий спектр работ (начиная от геологического изучения недр и кончая освоением подземного пространства), то и число возможных видов и разновидностей пользования недрами довольно значительно, что предопределяет необходимость их научной систематизации и классификации, в том числе в рамках законодательства. Определение термина «недропользование» через понятия «пользование», «использование» является некорректным, т.е. это пустое определение, определение через самое себя (тавтология). Оно не раскрывает существа термина. Под горными отношениями (отношениями недропользования), например, в «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» понимались общественные отношения в области использования и охраны недр [15].

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 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 данный термин применим). Другими словами, это ни 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» [19].

Но перед тем как осуществить «техническое недропользование» или «горный промысел» и во время него необходимо провести 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 их 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.

И это еще не все, 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.

Следовательно, процесс недропользования, как достаточно объемное понятие, включающее в себя не только процесс изучения и освоения подземных пространств, но и управленческий процесс, предваряющий и сопутствующий так называемому «техническому недропользованию», является объектом нашего исследования.

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 целях [4. С. 311].

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

Во всех случаях допуск частных компаний к недрам оформляется выдаваемой государством лицензией. Лицензия, будучи административным актом, оформляющим разрешение или допуск субъекта предпринимательской деятельности к недропользованию, задает характер взаимодействия государства и недропользователя. При такой модели лицензирования государство стоит над недропользователем.

Сам термин «допуск» предполагает, что он носит односторонний характер: 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. Скажем, недропользователь вправе добывать полезные ископаемые, осуществлять их продажу третьим лицам, получая тем самым определенный доход.

Следует отметить, что недропользование, безусловно, является объектом публично-правового регулирования. Соответственно, допуск к недрам может опосредоваться только публично-правовыми отношениями, складывающимися между государством и частными лицами. Предоставляя разрешение (лицензию) недропользователю на проведение геологического изучения и освоения подземных пространств, да и заключая соглашение о разделе продукции, государство действует как суверен, носитель публичной власти, а не как собственник имущества. Разрешая такой доступ, государство распоряжается принадлежащим ему в силу закона правом на поиск полезных ископаемых (геологическое изучение) и другие виды пользования недрами, проистекающим из его суверенных прав, и делегирует осуществление данных прав частному лицу (недропользователю). Поскольку предметом отношений, возникающих в этом случае между государством и недропользователем, являются публичные права, то и указанные отношения в целом следует квалифицировать как публично-правовые.

Д.В. Хаустов отмечает, что одним из эффективных инструментов, позволяющих государству решать управленческие задачи, не подавляя при этом установленной законодательством сферы частной свободы, выступает публично-правовой договор. Применение публично-правовых договоров является особенно актуальным для недропользования, предметная чистота и отраслевая самостоятельность которого основывается на институтах, сочетающих в себе одновременно публичные и частные элементы. Поскольку сфера недропользования находится в области публичного интереса, то государство, являясь единственным собственником ресурсов недр, призвано выступать одновременно в двух качествах: как участник хозяйственного оборота и как выразитель социальных интересов. В силу сказанного применение частноправовых инструментов в сфере недропользования в чистом виде невозможно из-за того, что диспозитивные методы регулирования не в состоянии должным образом защитить интересы общества в благоприятной для человека окружающей природной среде при рациональном недропользовании, обеспечить экологическую безопасность. В

свою очередь, и применение односторонне-властных административных средств также бывает неэффективно, а зачастую даже невозможно. В сложившихся условиях очевидна необходимость одновременного сочетания договорных начал с административно-властными средствами. Наиболее гармонично указанное сочетание реализуется в таком правовом институте, как публично-правовой договор [21. С. 3].

В регулировании отношений по предоставлению прав пользования недрами происходит постепенное сближение разрешительного и договорно-правового порядка пользования недрами (соглашения о разделе продукции, концессия недр) [20]. С одной стороны, договор (соглашение) носит публично-правовые черты, с другой — лицензионные условия приобретают форму договорных отношений, но только публично-правового договора.

Понятие «недра» — ключевое для правовых отношений, возникающих в процессе недропользования. В Конституции РФ не содержится определения понятия «недра». Данный термин употребляется здесь лишь однажды в п. «в» ч. 1 ст. 72, где сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» [14].

И.А. Дроздов определяет первостепенную задачу, подлежащую решению, при моделировании правового регулирования недропользования [7. С. 31]. Она состоит в определении понятия «недра и недропользование». 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 целям [18. С. 82].

Владение, пользование и распоряжение природными богатствами недр Земли осуществляются в большинстве стран с согласия государства. Данная практика, как отмечает Б.Д. Клюкин, установилась исходя из общепризнанной международной нормы о том, что владение, пользование и распоряжение природными богатствами своей страны, и в частности недрами и их ресурсами, рассматривается как неотъемлемый элемент суверенитета каждого государства [12. С. 44]. 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 водотоков (преамбула Закона РФ «О недрах») [8]. Данное определение вполне

соотносится с тем, что земельный участок представляет собой часть поверхности земли, в том числе почвенный слой (ст. 6 Земельного кодекса РФ) [9].

С учетом возможности распространения понятия недр на глубины мантии и многообразия видов пользования недрами В.Н. Кокин предлагает следующее определение недр: «Недра являются частью природной среды, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного, научного, культурного и иных видов освоения человеком» [13. С. 67].

В.Б. Ибрагимов дает иное понятие: «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». Этот вариант дефиниции, полученный им в результате совмещения ресурсного и структурного подходов, отличается тем, что включает все существенные признаки определяемого понятия и, следовательно, в наибольшей степени отражает его содержание [10. С. 57].

Другой вопрос состоит в том, что именно в пределах верхней и нижней границы следует относить к недрам. Действующее законодательство справедливо считает недрами не только подземное пространство с содержащимися в нем полезными ископаемыми, но и все прочие горные породы, которые не относятся к полезным ископаемым. Поэтому государство, заинтересованное в охране недр, и установило, что объектом права его исключительной собственности являются не только полезные ископаемые, но и все содержимое недр.

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).

А 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 данном определении исключается деятельность муниципальных органов, поскольку недра находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ и являются государственной собственностью; полномочиями по управлению (в том числе по представлению лицензий) должны обладать только федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ [1. С. 16].

Включение положений о предоставлении разрешений органами местного самоуправления на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участков недр местного значения в ст. 5 Закона РФ «О не-

драх» противоречит Конституции РФ, не соответствует ч. 1 ст. 1.2 и ч. 2 ст. 2 Закона РФ «О недрах» и ведет к конфликтным ситуациям.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Волков А.М.* Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: Монография. — М.: Издательство «Щит-М», 2009.
- [2] *Гладун Е.Ф.* Разграничение компетенции в области недропользования в федеративном государстве (конституционно-правовое исследование на материалах России, США и Канады): Автореф. дисс. ... к.ю.н. — Тюмень, 2004.
- [3] Горное право. Обзорный курс лекций. — М.: Изд-во «Олита», 2005.
- [4] *Голыченко А.К.* Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учебное пособие для ВУЗов. — М.: Изд. Дом «Городец», 2008.
- [5] *Гудков С.В.* Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
- [6] *Дзейтов С.А.* Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1999.
- [7] *Дроздов И.А.* О развитии правового регулирования недропользования // Вестник ВАС РФ. — 2007. — № 8. — С. 30–45.
- [8] Закон РФ «О недрах» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 16. — Ст. 834.
- [9] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
- [10] *Ибрагимов В.Б.* Недра и Закон «О недрах»: проблема соотношения понятий // Нефть, Газ и Право. — 2010. — № 3. — С. 46–57.
- [11] *Илюшин А.В.* Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах (по материалам Сибирского федерального округа): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2008.
- [12] *Клюкин Б.Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. — М.: Городец-издат, 2000.
- [13] *Кокин В.Н.* Недропользование: теоретико-правовой анализ. — М.: ООО «Нестор Академик Паблицерз», 2005.
- [14] Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — № 237. — 25 дек.
- [15] Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах // Ведомости ВС СССР. — 1975. — № 84. — Ст. 435.
- [16] *Павлов И.И.* Правовой режим использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
- [17] *Перчик А.И.* Горное право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Издательский Дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002.
- [18] *Сыродоев Н.А.* К вопросу о понятии недр и правовой классификации полезных ископаемых // Правоведение. — 1966. — № 2. — С. 80–85.
- [19] Устав монетный, горный, о соли // Полное собрание законодательства. — СПб., 1832. — Т. VII.
- [20] Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.95 № 225-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 18.
- [21] *Хаустов Д.В.* Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
- [22] *Храмов Д.Г.* Право пользования недрами в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

SUBSOIL USE AS OBJECTS OF IS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION

A.M. Volkov, E.A. Lyutyagina

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

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

Key words: administrative-legal regulation; legislation perfection; subsoil use; objects of regulation.