

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

А. Л. Садреев, Г. Г. Павлова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена правовому обеспечению лицензирования недропользования, рассмотрению правовых основ лицензирования недропользования и государственной системы предоставления лицензий на пользование недрами. Представлены позиции ряда исследователей относительно данного института, определена его отраслевая принадлежность. Изучена нормативно-правовая база лицензирования недропользования, сделаны выводы, а также предложены меры по совершенствованию действующего законодательства в сфере недропользования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: лицензирование недропользования, лицензия, лицензионное соглашение, разрешение, государственная система лицензирования.

THE LEGAL SUPPORT FOR LICENSING OF SUBSOIL MANAGEMENT

A. L. Sadreev, G. G. Pavlova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the legal support of licensing of subsoil use, consideration of the legal framework for licensing of subsoil use and the state system of granting licenses for the use of subsoil. The positions of a number of researchers regarding this institution are presented, its industry affiliation is determined. The regulatory and legal framework for licensing subsoil use was studied, conclusions were drawn, and measures were proposed to improve the current legislation in the field of subsoil use.

К e y w o r d s: licensing of subsoil management, license, license agreement, permit, state licensing system.

В настоящее время в российском законодательстве применяется большой объем правовых средств, регламентирующих использование недр. В основе предоставления прав на пользование недрами лежит лицензионно-разрешительная система, которая позволяет сформировать партнерские отношения между органами государственной власти и местного самоуправления и частным бизнесом. Институт лицензирования является одним из инструментов обеспечения рационального недропользования, реализуемым за счет административных процедур, в последнее время все более часто внедряемых в правоприменительную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что рассмотрение и анализ правового обеспечения лицензирования недропользования представляют собой достаточно актуальный и важный вопрос, поскольку именно доход от использования природных ресурсов является основной статьей бюджета Российской Федерации. Лицензирование недропользования и в настоящее

время является актуальной темой, даже несмотря на подробное исследование ее в различных источниках.

Законодательно лицензирование недропользования закреплено в первую очередь в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»¹.

На современном этапе развития базисом системы предоставления прав на недропользование является система лицензирования, которую можно назвать определенным порядком предоставления лицензий, включающим всестороннюю подготовку документов и их оформление. А. Л. Новоселов отмечает, что «одним из основных принципов государственной системы лицензирования пользования недрами является принцип состязательности при выборе недропользователя» [6]. Подтверждением данной точки зрения можно назвать ст. 15 Закона РФ

¹ О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1: ред. от 08.06.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343; дата обращения 07.10.2020).

«О недрах», которая гласит, что «одной из главных задач лицензирования недропользования является обеспечение равного доступа граждан и юридических лиц к получению лицензий». Следовательно, государство, являясь собственником всех природных ресурсов и недр, обязано обеспечить равный доступ всех физических и юридических лиц к недропользованию, а также создать условия для справедливого распределения ресурсов между ними. То есть основной задачей государственной системы лицензирования недропользования должно стать недопущение формирования естественных монополий в данной отрасли.

Однако, с другой стороны, согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ «недра как природный ресурс должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов России», а в соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции РФ «пользование и распоряжение недрами не должны наносить ущерб окружающей среде и нарушать права третьих лиц»¹. То есть «права государства как собственника одновременно с этим являются задачами экологической политики государства — субъекта власти, который обязан использовать недра как основу жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации» [1].

Также можно говорить о том, что «недра, являясь одним из наиболее важных стратегических ресурсов, должны использоваться в качестве средства обеспечения безопасности и обороны страны. Кроме того, изучение и освоение недр — это достаточно трудоемкий и затратный процесс, который связан с рисками и требует больших денежных вложений, а также развитую материально-техническую базу» [9]. Данная деятельность заключается в изучении месторождений природных ископаемых, освоении их, развитии, а также в использовании добываемых ресурсов.

Можно говорить о том, что одной из целей системы лицензирования недропользования должны стать, с одной стороны, соблюдение рационального и безопасного использования недр и природных ресурсов, а с другой стороны — охрана окружающей среды и сохранение природного богатства нашей страны для будущих поколений. Это условие должно стать бескомпромиссным требованием при предоставлении права на недропользование.

Следовательно, лицензия, которая подтверждает право на недропользование, должна предостав-

ляться лишь ограниченному кругу лиц, которые соответствуют вышеописанным требованиям. Также необходимо подчеркнуть, что действующее законодательство Российской Федерации включает целый ряд ограничений, которые применяются по отношению к физическим и юридическим лицам и обусловлены особой ценностью и значимостью используемых ими природных ресурсов и недр. Кроме того, может быть наложен запрет на недропользование в случаях прямой угрозы безопасности государства и окружающей среды, а также при непосредственной близости населенных пунктов к участкам добычи ресурсов, что может повлечь за собой нанесение вреда здоровью и жизни проживающих там граждан.

Необходимо определить и проанализировать правовую природу лицензирования недропользования. В последнее время все чаще признается публично-правой характер лицензии на пользование недрами. Лишь ограниченный круг ученых и юристов представляют лицензию в качестве гражданско-правовой сделки [3]. Данная позиция противоречит мнению большинства и заслуживает определенной критики.

В связи с этим правильным стоит считать позицию Ж. С. Елюбаева, который утверждает, что «правовой режим лицензирования представляет собой специальный административно-правовой режим, характеризующийся наличием волеизъявления субъекта на добровольное приобретение данного правового статуса, структура которого отличается преобладанием позитивных особенностей» [4].

Основные правила и принципы, которые регулируют сферу недропользования и устанавливают отношения подчинения недропользователей органам государственной власти и местного самоуправления, закреплены государством в законодательстве. Правоотношения в сфере недропользования носят публично-правовой характер; данный факт зафиксирован прежде всего в Основном Законе государства. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации «владение, пользование и распоряжение природными ресурсами и недрами осуществляются их собственниками свободно, при этом не нарушая права народов, проживающих на территории России, третьих лиц и не нанося ущерб окружающей среде» [2]. Кроме того, ст. 42 и 58 Конституции Российской Федерации определяют «право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и предписывают обязанность охранять природные богатства» [10].

Также необходимо провести анализ п. 10 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах», который гласит, что «владелец лицензии на право недро-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12.12.1993; с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399; дата обращения 07.10.2020).

пользования должен начать добычу полезных ископаемых в установленный срок; а в случае, если недропользователь не выполнил данное условие и не начал осуществлять пользование недрами в установленном объеме, государство имеет право досрочно прекратить действие лицензии» [3]. Представленные аргументы в полной мере доказывают публично-правовую природу лицензирования недропользования.

Следующим шагом необходимо определить отраслевую принадлежность лицензирования недропользования. А. И. Перчик определяет его как институт горного права, который утверждает единый порядок предоставления лицензий будущим пользователям недр [7].

В свою очередь О. М. Теплов интерпретирует содержание института лицензирования недропользования более широко; поскольку он считает необходимым рассматривать не только нормы, подробно описывающие основания предоставления лицензий на право пользования недрами, но и нормы, которые предполагают изъятие предоставленных прав, а также порядок и процедуру данного отчуждения [8].

Так как лицензирование недропользования является составной частью права недропользования, представляется необходимым определение его места в данной отрасли права. Для этого нужно рассмотреть нормативно-правовую базу лицензирования пользования недрами.

В первую очередь оно регулируется Конституцией РФ, которая закрепляет цели, задачи принципы недропользования в качестве основных постулатов данной отрасли. Следующей ступенью является федеральное законодательство Российской Федерации, в систему которого входит вышеназванный Закон РФ «О недрах». В данном нормативно-правовом акте более подробно раскрываются установленные Основным Законом положения, такие как определение понятия «лицензия на право пользования недрами»; права физических и юридических лиц, предоставляемые лицензией; содержание лицензии; характеристика государственной системы лицензирования и др. Еще одним немаловажным нормативно-правовым актом в сфере природопользования является Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»¹.

¹ О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 №3314-1: ред. от 05.04.2016 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_852/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b; дата обращения 07.10.2020).

Также в данную категорию следует отнести такие нормативно-правовые акты, как ФЗ «Об охране окружающей среды»²; ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³; ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»⁴, который регулирует деятельность по охране атмосферного воздуха и призван обеспечить право граждан на благоприятную окружающую среду [2].

Поскольку институт лицензирования недропользования носит публично-правовой характер, право на предоставление лицензий физическим и юридическим лицам имеет лишь ограниченный круг органов государственной власти, а конкретнее — Федеральное агентство по недропользованию; положение о нем утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293-П⁵. Данный документ также входит в нормативно-правовую базу лицензирования недропользования.

Итак, порядок лицензирования в сфере пользования недрами призван обеспечить соблюдение прав физических и юридических лиц на паритетные возможности в процессе распределения лицензий на участки недр. Кроме того, согласно Конституции Российской Федерации лицензирование недропользования должно создавать условия для рационального и безопасного природопользования, которое не оказывало бы негативное влияние на окружающую среду. Данная установка является конституционным правом человека и гражданина, охраняемым законом [5].

Однако на практике в настоящее время система лицензирования недропользования не может в достаточной степени предоставить физическим и юридическим лицам, являющимся пользователями недр, необходимые гарантии, а также обеспечить эффективное, рациональное и безопасное использование недр, не идущее в разрез с интересами общества и государства. Причинами этого служит ряд обстоятельств.

² Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823; дата обращения 07.10.2020).

³ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072; дата обращения 07.10.2020).

⁴ Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971; дата обращения 07.10.2020).

⁵ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293-П: ред. от 23.09.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48132; дата обращения 07.10.2020).

Одним из них является законодательный недостаток, который заключается в нечетком определении понятий «лицензия» и «разрешение». В первую очередь речь идет о Законе РФ «О недрах», который определяет лицензию как «специальное государственное разрешение», тем самым приравнивая два этих понятия и относя их к одной категории, несмотря на то что тождественными они не являются. Решением данной проблемы могут послужить поправки, которые необходимо внести в законодательство Российской Федерации и которые разграничат вышеназванные понятия.

Соответственно, документ, который предоставляет его обладателю право на пользование недрами, необходимо определять только в качестве лицензии, тогда как разрешение — это процесс, который связан с предоставлением физическим и юридическим лицам органами государственной власти конкретного участка земной поверхности для осуществления деятельности по пользованию недрами. Таким образом, лицензия предоставляет право на определенную деятельность в принципе, в данном случае на пользование недрами, а разрешение — это право на получение конкретного участка недр для осуществления таковой деятельности.

Сопутствующим вопросом также является проблема четкого соотнесения понятий «лицензия» и «лицензионное соглашение». Последнее закреплено в ст. 11 Закона РФ «О недрах», которая предполагает, что его главной целью является увеличение сферы договорного регулирования правоотношений в области недропользования. Это послужило причиной отнесения его некоторыми учеными и исследователями к разряду гражданско-правового договора.

Однако существует также позиция других авторов, которые не находят в лицензионном

соглашении общности с данной категорией договора; это объясняется тем фактом, что правоустанавливающим актом является именно лицензия, определяющая права и обязанности сторон, сроки, основные положения и т. п. Поэтому лицензионное соглашение не должно противоречить лицензии, так как заключается на ее основании. Таким образом, можно сделать вывод о том, что статья о лицензионном соглашении противоречит публично-правовой основе лицензирования недропользования, поэтому его необходимо исключить из Закона РФ «О недрах».

Итак, подводя итог высказанному, можно говорить о том, что в современной России полностью сформировалась государственная система по предоставлению лицензий на право недропользования, которая функционирует уже несколько десятилетий и планомерно развивается. Однако на данный момент она до сих пор имеет некоторые проблемы; среди них несостоятельность в обеспечении безопасного недропользования, не наносящего вред окружающей среде и обществу, а также невозможность в полной мере предоставить пользователям недр некоторые гарантии. Причинами этого служат определенные недостатки в законодательной базе, которые связаны с недостаточной проработкой понятий «лицензия», «разрешение» и «лицензионное соглашение» и их соотнесением между собой. Для решения данной проблемы представляется необходимым внести определенные поправки в законодательство Российской Федерации. Также необходимо усилить контроль за деятельностью пользователей недр для того, чтобы природопользование не наносило ущерб окружающей среде и не нарушало право граждан на благоприятные условия жизни.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов, С. А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды [Электронный ресурс]: учеб. и практикум для вузов / С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова. — М.: Юрайт, 2020. — 429 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/450366> (дата обращения 07.10.2020).
2. Гареев, Э. С. Правовые основы недропользования [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Э. С. Гареев, Ю. С. Шафиков. — Уфа: УГНТУ, 2016. — 164 с // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/146104> (дата обращения 07.10.2020).
3. Горина, А. А. Недр и ресурсы недр как объекты гражданских прав [Электронный ресурс] / А. А. Горина // Молодой ученый. — 2020. — № 36. — С. 76–78. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43923395> (дата обращения 07.10.2020).
4. Елюбаев, Ж. С. Теоретические и методологические проблемы правового регулирования недропользования, отечественный опыт и зарубежная практика: учеб.-метод. пособие / Ж. С. Елюбаев. — М.: Науч. консультант, 2017. — 362 с.
5. Никитина, Н. К. Регулирование недропользования в современной России [Электронный ресурс]: монография / Н. К. Никитина. — М.: Горная кн., 2018. — 432 с. // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/134949> (дата обращения 07.10.2020).

6. Новоселов, А. Л. Экономика, организация и управление в области недропользования [Электронный ресурс]: учеб. и практикум / А. Л. Новоселов, О. Е. Медведева, И. Ю. Новоселова. — М.: Юрайт, 2019. — 625 с. // Юрайт. — URL: <https://urait.ru/bcode/425897> (дата обращения 07.10.2020).
7. Перчик, А. И. Горное право: учебник / А. И. Перчик. — М.: Филология три, 2016. — 525 с.
8. Теплов, О. М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие / О. М. Теплов. — М.: Русайнс, 2018. — 198 с.
9. Цуранова, А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии [Электронный ресурс] / А. И. Цуранова // Журнал российского права. — 2018. — № 9. — С. 95—99. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii> (дата обращения 07.10.2020).
10. Шарифуллина, А. Ф. Право недропользования [Электронный ресурс]: учебник / А. Ф. Шарифуллина. — М.: Зерцало-М, 2016. — 528 с. // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/129970> (дата обращения 07.10.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Садреев Артур Ленарович — магистрант кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. artur_sadreev@mail.ru

Павлова Галина Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. galina.pavlova.7878@mail.ru

REFERENCES

1. Bogolyubov S.A. *Pravovye osnovy prirodopol'zovaniya i ohrany okruzhayushchey sredy* [Legal foundations of nature management and environmental protection]. Moscow, 2020. 429 p. (In Russ.).
2. Gareev E.S. *Pravovye osnovy nedropol'zovaniya* [Legal bases of subsoil use]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/146104>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
3. Gorina A.A. Nedra i resursy nedr kak ob'ekt grazhdanskih prav [Subsoil and subsoil resources as objects of civil rights]. *Molodoy uchyonnyy* [Young scientist], 2020, no 36, pp. 76-78. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43923395>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
4. Elyubaev Zh.S. *Teoreticheskie i metodologicheskie problemy pravovogo regulirovaniya nedropol'zovaniya, otechestvennyy opyt i zarubezhnaya praktika* [Theoretical and methodological problems of legal regulation of subsoil use, domestic experience and foreign practice]. Moscow, 2017. 362 p. (In Russ.).
5. Nikitina N.K. *Regulirovaniye nedropol'zovaniya v sovremennoy Rossii* [Regulation of subsoil use in modern Russia]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/134949>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
6. Новоселов А.Л. *Economica, organizatsiya i upravleniye v oblasti nedropol'zovaniya* [Economics, organization and management in the field of subsoil use]. Available at: <https://urait.ru/bcode/425897>, accessed 7.10.2020. (In Russ.).
7. Perchik A.I. *Gornoye parvo* [Mining law]. Moscow, 2016. 525 p. (In Russ.).
8. Teplov O.M. *Institut litsenzirovaniya pol'zovaniya nedrami v Rossiyskoy Federatsii* [Institute of licensing of subsoil use in the Russian Federation]. Moscow, 2018. 198 p. (In Russ.).
9. Tsuranova A.I. *Ratsional'noye ispol'zovaniye nedr: ponyatiye i yuridicheskiye kriterii* [Rational use of subsoil: concept and legal criteria]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2018, no. 9, pp. 95-99. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
10. Sharifullina A.F. *Pravo nedropol'zovaniya* [Subsoil use right]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/129970>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).