**Проблемы гражданско-правового регулирования недропользования**

П.Н. Бобин, Аспирант юридического факультета Южно-Уральского госуниверситета

Недропользование в Российской Федерации регулируется в настоящее время целым рядом нормативно-правовых актов, центральное место среди которых занимает Закон РФ № 2395-1 «О недрах», принятый еще в 1992 г. (далее — Закон о недрах).

Многочисленные поправки, вносимые в Закон последние годы, свидетельствуют об изменениях в правовом регулировании и необходимости кардинального реформирования законодательства. Изменившаяся практика общественных отношений требует новых законодательных решений, что, по мнению ряда авторов, обосновывает целесообразность принятия совершенно нового правового акта.[1]

Отношения по использованию недр по сути своей являются экономическими товарноденежными отношениями. Гражданский кодекс РФ (ст. 130) в числе прочих объектов гражданских прав называет участки недр, классифицируя их как отдельную разновидность недвижимого имущества.

Однако действующий Закон о недрах практически лишен частноправовых начал и не включает данные отношения в сферу действия гражданского права. Закон не содержит норм, позволяющих применять при регулировании отношений недропользования гражданско-правовые институты и категории. Как справедливо отмечает О.М. Теплов, «базовый федеральный закон в сфере недропользования (Закон РФ «О недрах») недостаточно учитывает положения нового гражданского законодательства, не определяет пределы гражданско-правового регулирования отношений недропользования».[2]

В целом для отношений по использованию недр характерен административно-правовой метод регулирования. Взаимоотношения государства с недропользователями все еще строятся на основе императивных запретов и дозволений, т. е. носят публичный характер, несмотря на то, что в качестве одной из задач Закон декларирует развитие рыночных отношений в сфере пользования недрами (ст. 15 Закона о недрах).

Согласно действующему законодательству все недра в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (ст. 1.2 Закона о недрах). Участки недр не могут находиться в собственности граждан, юридических лиц, муниципальных образований и относятся к объектам, изъятым из гражданского оборота, т. е. не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Участки недр предоставляются в пользование для целей, указанных в Законе. В качестве оснований возникновения прав пользования участками недр Закон называет решения уполномоченных органов государственной власти (исключение составляет возникновение прав на основании концессионных соглашений о разделе продукции, которые заключаются в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»).

Таким образом, существующий порядок возникновения прав носит административный характер. Кроме того, предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. При этом права и обязанности пользователей недр возникают с момента государственной регистрации лицензии (такая регистрации осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр и не имеет ничего общего с существующей системой регистрации прав на недвижимое имущество).

Анализ положений Закона о недрах позволяет сделать вывод о том, что лицензирование в сфере недропользования носит не только правоудостоверяющий, но и правообразующий характер. По сути, лицензия имеет основополагающее, правоустанавливающее значение. Заключения каких-либо особых соглашений для возникновения прав на недра не требуется. Правда, ст. 11 Закона о недрах содержит оговорку, согласно которой между уполномоченным органом и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий права и обязанности сторон, но факт заключения такого договора не является необходимым условием для возникновения прав. Такой договор, по всей видимости, не является обязательным, не носит самостоятельного характера, играет подчиненную роль по отношению к лицензии, является одним из ее приложений и не может ей противоречить.

Иными словами, договор о предоставлении участков недр в пользование фактически утрачивает характер гражданско-правой сделки и выполняет чисто оформительскую функцию.

Таким образом, государство установило административно-правовой порядок получения прав на недра. Следует согласиться с выводами специалистов, что анализ Закона о недрах, в частности его положений, касающихся возникновения прав, свидетельствует о том, что в России на сегодняшний день установлено административно-правовое регулирование отношений недропользования.[3]

Государство в одностороннем порядке наделяет правами и устанавливает правила пользования участками недр. Кроме того, согласно ст. 20 Закона о недрах государство может также в одностороннем порядке досрочно прекратить, приостановить или ограничить право пользования недрами. Производится это решением органа, предоставившего лицензию, и, несмотря на то что статья закона предоставляет право недропользователю, не согласному с таким решением, обжаловать его в судебном порядке, это не меняет административно-правового характера регулирования взаимоотношений недропользователя и государства. Естественно, такое положение дел не способствует становлению устойчивой системы прав на недра и развитию экономических отношений в сфере недропользования.

Помимо прямого запрета на отчуждение участков недр закон также существенно ограничивает возможность оборота прав пользования. В соответствии со ст. 17.1 Закона о недрах такие права не могут быть переданы третьим лицам посредством гражданско-правовых сделок, в том числе в порядке переуступки прав. Те немногие случаи перехода прав, описанные в Законе, связаны с процессами реорганизации либо прекращением деятельности юридических лиц; при этом условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

Таким образом, закрепленные Гражданским кодексом РФ принципы свободы в установлении прав и обязанностей на основе договора и осуществлении прав по своему усмотрению при передаче в пользование участков недр не действуют.

Меры ответственности за нарушение условий пользования недрами также носят в первую очередь публично-правовой характер. Размер вреда при использовании недр (а не убытков!) определяется самим государством в лице федеральных органов управления государственным фондом недр (ст. 51 Закона о недрах). Возмещение вреда, причиненного государству, производится путем взносов в бюджеты различных уровней (при этом Закон не предусматривает судебного порядка взыскания таких платежей).

С учетом изложенного изменения в законодательстве о недрах должны коснуться в первую очередь способа и метода правового регулирования. На смену административно-правовому должно прийти гражданско-правовое регулирование отношений недропользования. Это конечно же не означает простого применения норм гражданского права без учета специфики данных отношений. Безусловно, будут сохраняться экологические, природоохранные и прочие публично-правовые ограничения (например, целевое использование недр). Тем не менее в сфере экономики недра — это прежде всего недвижимость, приносящая доход, а права на недра — имущественные права. Данное обстоятельство должно стать определяющим при выборе модели правового регулирования указанных отношений.

Как известно, первейшим основанием возникновения гражданских прав и обязанностей является договор. В силу этого совершенствование законодательства должно идти по пути внедрения договорных, частноправовых начал в отношения недропользования, при которых основанием возникновения прав на недра является гражданско-правовой договор (ст. 8 ГК РФ), а не лицензия или решение уполномоченных государственных органов.

Опосредование недропользования различными договорами гражданско-правового характера откроет широкие возможности для эффективного правового регулирования, позволит выбрать наиболее оптимальную юридическую связь участникам данных отношений (так, например, можно рассмотреть вопрос о введении субаренды (субпользования) либо доверительного управления участками недр, находящимися в государственной собственности). Также необходимо снять ограничения, связанные с передачей (уступкой) прав третьим лицам; в частности, нужно дать возможность недропользователям вносить свои права в качестве вклада в уставный капитал юридических лиц либо простое товарищество, отдавать в залог, обременять их иным способом, совершать прочие сделки по отчуждению прав.

Реформа правового регулирования должна коснуться и системы государственного лицензирования недропользования. Лицензия в виде документа, удостоверяющего права на конкретный участок недр и определяющего условия пользования недрами, должна уйти в небытие, поскольку не соответствует принципам диспозитивности (ее место должен занять договор). Лицензироваться же может только сама деятельность горнодобывающих предприятий, при этом лицензия представляет собой специальное разрешение на осуществление данного вида деятельности. Именно такое понимание лицензии соответствует ГК РФ и Федеральному закону № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Поскольку российское законодательство относит участки недр к недвижимому имуществу, все права на недвижимость подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре учреждениями юстиции и возникают с момента регистрации прав (а не лицензии, как говорит ст. 9 действующего Закона о недрах) (п. 2 ст. 8, ст. 130, 131 ГК РФ). В соответствии с ГК РФ и Федеральным законом № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» регистрации подлежат права на участки недр, а также их возникновение, переход и прекращение, ограничения данных прав. Проводимая регистрация будет способствовать созданию устойчивой системы прав на недра, наиболее отвечающей интересам недропользователей и государства. Естественно, зарегистрированное право может быть оспорено только в судебном порядке (ст. 2 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»); через суд могут быть также заявлены требования об ограничении прав недропользователей в предусмотренных законом случаях.

В связи с передачей недр в пользование на основании договора и государственной регистрации прав недропользователей возникает необходимость разделения единого государственного фонда недр на участки недр, находящиеся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и участки недр, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации (собственность субъектов РФ). Действующий Закон о недрах не проводит такого разделения. Правда, в Законе говорится об участках недр федерального, регионального и местного значения, но при этом отсутствуют правила их отнесения к собственности федеральной, региональной и местной. Закон содержит положение о том, что владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр осуществляются Российской Федерацией и ее субъектами совместно (ст. 1.2, 2 Закона о недрах). Как известно, владение, пользование и распоряжение (так называемая триада правомочий) составляют содержание права собственности. В данном случае формулировка Закона порождает вопрос: что означает «совместное владение, пользование и распоряжение» недрами? Может быть, речь идет об общей совместной собственности публично-правовых образований. Вместе с тем гражданское законодательство не предусматривает подобных конструкций, более того — указывает на необходимость разграничения государственной собственности (например, п. 5 ст. 214 ГК РФ).

Следует признать, что концептуально действующий закон ориентирован на административное деление полномочий по контролю и управлению природными ресурсами между органами власти различных уровней (ст. 3, 4, 5 Закона о недрах), а не на деление имущества. При таком подходе неизбежно возникновение споров о полномочиях. Только четкое определение собственников позволит избежать подобной ситуации.

Необходимо также пересмотреть положения Закона, касающиеся запрета на передачу участков недр в собственность физических и юридических лиц. Конечно, приватизации должны подлежать далеко не все недра на территории РФ, но часть природных ресурсов (например, участки недр регионального и местного значения либо отведенные под строительствоподземных сооружений) вполне может быть передана в частные руки без ущерба для интересов государства. Такая позиция соответствует положениям Конституции РФ, в частности ст. 9, закрепляющей возможность нахождения природных ресурсов (включая участки недр) в частной собственности.

Без всякого сомнения, все вышеуказанные моменты подлежат всесторонней проработке и обсуждению, но необходимость внесения изменений в законодательство о недрах уже очевидна.

**Список литературы**

[1] Относительно характера такого акта существуют различные точки зрения. Так, например, О.М. Теплов выступал за принятие Основ законодательства РФ о недрах (см.: Теплов О.М. К разработке Основ законодательства Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1994. № 3. С. 101—107), другие ученые предлагали кодифицировать все законодательство, регулирующее отношения недропользования (по аналогии с Земельным, Лесным и Водным кодексами), путем принятия Горного кодекса либо Кодекса РФ о недрах (см.: Певзнер М.Е. Основные направления совершенствования законодательства о недрах // Государство и право. 1997. № 5. С. 70—73). Но все так или иначе сходятся во мнении о необходимости пересмотра основных принципов правового регулирования данных отношений.

[2] Теплов О.М. Развитие федерального законодательства о недрах // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 30.

[3] См.: Вознесенская Н., Кормош Ю. Правовой статус лицензии на пользование недрами // Хозяйство и право. 1998. № 12. С. 45.