

О ПОНЯТИИ, СОДЕРЖАНИИ И ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

© 2008 г. В. Д. Мельгунов¹

Вопросы о правовой природе и понятии права пользования недрами, оборотоспособности участков недр как объектов гражданских прав и соотношении права пользования недрами с гражданско-правовой категорией вещных прав неоднократно обсуждались в научной литературе, но не получили однозначного разрешения в первую очередь из-за отсутствия достаточного законодательного регулирования и различия взглядов ученых, занимающихся горным правом².

Перед тем как продолжить обсуждение этих и других вопросов и обозначить собственную точку зрения, целесообразно отметить важное положение, без учета которого невозможно сближение авторской позиции и позиций ученых, уже уделявших достаточное внимание этим проблемам: вопрос о правовой природе права пользования недрами необходимо исследовать как с точки зрения существующего и во многом устаревшего законодательства о недрах, так и с точки зрения того, каким критериям содержание и природа этого права могли бы отвечать при соответствующем развитии и изменении законодательства. В дальнейшем важно не упускать из вида это положение.

Гражданский кодекс РФ относит к объектам гражданских прав участки недр, а не недра, которые в соответствии с преамбулой Закона РФ “О недрах”³ (далее – Закон о недрах) являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологиче-

ского изучения и освоения. Недвижимыми вещами также являются участки недр, а не недра (ст. 130 ГК РФ).

Согласно ст. 7 Закона о недрах для добычи полезных ископаемых и в иных, предусмотренных данной нормой целях, пользователю предоставляются также не сами недра, а участок недр в виде горного отвода – “геометризованного блока недр”. Пользователю разрешено проникнуть в этот участок недр для добычи полезных ископаемых (а также в иных, предусмотренных законом целях), т.е. для осуществления соответствующих работ, в результате которых, в частности, из недр извлекается продукт, именуемый полезными ископаемыми. В дальнейшем этот продукт может стать объектом гражданского оборота, т.е. товаром. Добыча полезных ископаемых по Закону о недрах строго регламентирована условиями, содержащимися в лицензии, а также непосредственно в Законе.

Возможность ограничения или изъятия из гражданского оборота участков недр предусмотрена положениями ст. 129 ГК РФ (п. 3), определяющими, что природные ресурсы (включая земельные, водные, лесные, а также недра и полезные ископаемые, находящиеся в них) могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой мере их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Формулировка этой нормы показывает, что законодателем закреплено главенствующее положение природоресурсного законодательства в отношении оборота природных ресурсов. Как известно, особенности оборота и ограничений оборотоспособности определены специальным природоресурсным законодательством, в частности: Земельным кодексом РФ⁴, Водным кодексом РФ⁵, Лесным кодексом РФ⁶, Законом РФ “О недрах” и др. Кроме того, ст. 126 ГК РФ определено, что обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом.

¹ Доцент кафедры горного права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина, кандидат юридических наук.

² См.: Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2001; Ключин Б.Д. О развитии договорной основы права пользования недрами. НефтьГазПраво. 2003. № 6; Храмов Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Сапожников А.В. Правовой режим перехода прав на пользование участками недр в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2005; Мельгунов В.Д., Фонарьков К.В. Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с использованием недрами // Комментарий судебно-арбитражной практики / Под ред. В.Ф. Яковлева. М., 2003. № 10.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

Статьей 1.2 Закона о недрах установлено следующее: "...участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами". Предоставление права пользования недрами юридическим лицам и переход этого права от одного лица к другому осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о недрах, нормы которого являются преимущественно публично-правовыми.

В ст. 1 Закона о недрах, посвященной законодательству РФ о недрах, предусмотрены две группы отношений, регулируемых данным Законом – отношения недропользования (или горные отношения) и отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами. Отношения недропользования регулируются Законом о недрах и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Здесь важно отметить, что в Законе о недрах не предусмотрена возможность применения к горным отношениям норм гражданского законодательства, а применение Гражданского кодекса РФ "автоматически", в силу субъектного состава отношения недропользования и других факторов исключается в силу положений ст. 2 ГК РФ, определяющих сферу регулирования кодекса⁷. Иными словами отношения, объектом которых является участок недр, регулируются, прежде всего, и преимущественно законодательством о недрах, которое в большинстве своем также, как Закон о недрах, носит публично-правовой характер. Это очень важный и основополагающий вывод, который следует из действующего сегодня законодательства, и этим подход законодателя к регулированию отношений недропользования отличен от регулирования в других отраслях природоресурсного законодательства.

Вторая группа – отношения, связанные с пользованием недрами, может регулироваться не только законодательством о недрах, но и соответствующим законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Это Гражданский кодекс, Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс, Федеральный закон "Об охране окружающей среды"⁸ и др. Например, к отношениям, "свя-

занным с недропользованием", применяются нормы ГК РФ о государственной собственности, об объектах гражданского права, о представительстве, о юридических лицах, о сделках (применительно к соглашениям, заключаемым по поводу добытых полезных ископаемых).

Важно отметить, что в последнее время природоресурсное законодательство получило самостоятельное развитие, оставляя гражданскому законодательству небольшую часть имущественных отношений. При этом во всех природоресурсных отраслях имущественные отношения регулируются с использованием приоритета отраслевых природоресурсных норм над гражданскими. Так, к примеру, в Водном кодексе РФ закреплено, что водное законодательство состоит из кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Водные отношения регулируются Водным кодексом РФ, а имущественные отношения (связанные с оборотом водных объектов) регулируются Водным кодексом с субсидиарным применением гражданского законодательства (ст. 4)⁹. Аналогичное по существу положение закреплено в Лесном кодексе РФ и Федеральном законе "О животном мире"¹⁰. В Лесном кодексе дополнительно определено, что лесное законодательство регулирует лесные отношения, а имущественные отношения (связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений) регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ (ст. 3). И даже в Земельном кодексе РФ (земельные участки, пожалуй, наиболее "оборотоспособные" из перечисленных выше природных объектов) закреплено: "...имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством в случае, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды и специальными федеральными законами" (ст. 3 ЗК РФ)¹¹.

Таким образом, в современном природоресурсном законодательстве базовые отраслевые нормативные правовые акты получили самостоятельное от Гражданского кодекса РФ развитие,

⁷ Подробнее об этом см. также: Мельгунов В.Д. Некоторые вопросы судебно-арбитражной практики рассмотрения споров, связанных с использованием недрами // НефтьГаз-Право. 2007. № 3. С. 22–23.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ Речь прежде всего идет об особой категории водных объектов, относительно которой допущена частная собственность (см.: Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2007. № 5).

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹¹ Такой подход законодателя критиковался в научной литературе (см.: Маковский А.Л. Гражданское законодательство: пути развития // Право и экономика. 2003. № 3. С. 35).

закрепив ограниченное применение ГК РФ к регулируемым ими отношениям¹². При этом, в отличие от положений других природоресурсных отраслей, в законодательстве о недрах, к сожалению, не выделено групп отношений, к которым применяются нормы гражданского законодательства.

Установление в горном, водном, лесном и земельном законодательстве ограничений применения норм гражданского законодательства не случайно. Объекты регулирования этих отраслей имеют дело с оборотом не обычных вещей, режим которых мог бы быть установлен общими положениями гражданского законодательства, а с природными ресурсами, особенности правового режима которых получили закрепление на конституционном уровне. Так, в ст. 9 Конституции РФ (причем, в разделе “Основы конституционного строя”) закреплено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Схожее мнение высказывалось Б.Д. Клюкиным¹³.

В ходе жизнедеятельности человечество вынуждено использовать земельные, водные, лесные ресурсы и ресурсы недр в большем и большем размере, что обуславливает их возрастающее значение для развития государства. Правовому регулированию в сфере природных ресурсов требуется целый комплекс объемных законодательных актов – кодексов и федеральных законов.

Современное законодательство о природных ресурсах построено таким образом, что получить их в пользование как, скажем, купить строительную машину, а потом получить лицензию на осуществление строительных работ, нельзя. Природные ресурсы всегда передаются в пользование с целым комплексом ограничений, особых условий и требований. В этой связи иного, более простого режима для указанных объектов на основе норм только гражданского законодательства не может быть установлено. В подтверждение данного аргумента следует привести толкование

норм Конституции РФ, осуществленное Конституционным Судом РФ в постановлении “По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации” от 9 января 1998 г.¹⁴ и постановлении “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”» от 7 июня 2000 г.¹⁵

В указанных постановлениях Конституционным Судом РФ сформулированы следующие положения. Во-первых, “допущение возможности нахождения природных ресурсов в различных формах собственности в Конституции РФ (ст. 9), вместе с тем не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы (в том числе, лесной фонд как особая часть лесных природных ресурсов, недра, объекты животного мира) находились в этих различных формах собственности”. Здесь также уместно обратить внимание на то, что ст. 36 Конституции РФ закрепляет только положение о том, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, не расширяя перечень природных ресурсов, которые могут находиться в частной собственности. Во-вторых, Конституционным Судом РФ сформулировано положение о том, 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”, а в отношении недр и объектов животного мира установлены “сходные правовые режимы”.

Обращаясь к существу правоотношений в сфере недропользования, можно дополнительно отметить, что в указанной сфере проведение работ связано со взрывоопасными и пожароопасными факторами, без учета которых невозможно обеспечить безопасность работников горных предприятий и населения, проживающего в зоне влияния горных работ. Без специального правового регулирования, установления особых условий и требований, предъявляемых к пользователям недр, ограничений оборота права пользования участком недр сложно обеспечить требования по рациональному использованию и охране недр в интересах

¹² Прогноз о самостоятельности земельного, водного, лесного и горного законодательства “на обозримую перспективу” высказывался проф. С.В. Полениной в 1999 г. (см.: Современное состояние российского законодательства и его систематизация (“Круглый стол”) // Гос. и право. 1999. № 2. С. 23–24).

¹³ См.: Клюкин Б.Д. Юридическое закрепление многообразных форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

нынешнего и будущих поколений¹⁶. В этой связи в Законе о недрах установлен исчерпывающий перечень оснований возникновения права пользования участками недр (ст. 10.1), а также перечень оснований прекращения этого права (ст. 20), случаев перехода права от одного недропользователя к другому (ст. 17–1). Основанием возникновения права пользования участками недр являются как общее правило решения органа (органов) исполнительной власти. Даже когда решение о предоставлении права пользования участками недр принимает созданная для проведения конкурса или аукциона комиссия, ее решение утверждается соответствующим органом исполнительной власти, а потому приобретает значение нормативного акта этого органа¹⁷.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, а Законом о недрах установлены задачи и принципы государственной системы лицензирования, представляющей собой единый порядок предоставления лицензий и включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление (ст. 15 Закона о недрах). Лицензия на право пользования недрами 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. В соответствии со ст. 11 Закона о недрах лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использовании отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Отдельно следует сказать, что в данной статье Закона о недрах содержится также указание на возможность заключения “договоров, определяющих условия пользования участками недр, а также обязательства сторон по выполнению ука-

занных договоров”. Вместе с тем, в отличие от пользования недрами на условиях раздела продукции, по действующему Закону о недрах для получения права на участок недр решающее значение имеет именно лицензия на пользование недрами, а не договор. Кроме того, из буквального содержания норм Закона о недрах (абз. 3 ст. 11) следует, что такой договор может быть заключен с пользователем недр, а не с претендентом на получение права пользования недрами. Как известно, в соответствии со ст. 9 Закона о недрах права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии, следовательно, заключение договора, определяющего условия пользования участками недр, возможно уже после выдачи и государственной регистрации лицензии на пользование недрами.

Возникает также важный вопрос о содержании такого договора и соотношении его условий с перечнем обязательных требований, предъявляемых ст. 12 Закона о недрах, к содержанию лицензии на пользование недрами. Как известно, в соответствии со ст. 12 Закона о недрах лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать: данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, основание предоставления лицензии, данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами, указание пространственных границ участка недр, указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу), условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами, земельными участками, акваториями; согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье; соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами; условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ; порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель. Кроме того, лицензия может дополняться иными условиями, не противоречащими закону.

Если проанализировать приведенный перечень обязательных условий и сведений, включаемых в лицензию на право пользования недрами и ее “неотъемлемые составные части”, то становится очевидным, что к предмету регулирования “договора (или соглашения), определяющего условия пользования участками недр”, законодателем отнесено немного. При этом, если обязательные условия лицензии на пользование недрами

¹⁶ Использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений предусмотрено ст. 35 Закона о недрах в качестве основной задачи государственного регулирования отношений недропользования. Позитивное значение данной концепции, закрепленной, в том числе, Законом СССР “Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах” от 9 июля 1975 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435), отмечалось А.И. Перчиком (см.: *Перчик А.И.* Горное право. Учебник. М., 2002. С. 134–135).

¹⁷ Подробнее о правовом статусе и полномочиях комиссий см.: *Теплов О.М.* Основания возникновения права пользования участками недр // Журнал рос. права. 2005. № 3.

ми, определенные ст. 12 Закона о недрах, перенести в документ, именуемый “договор” или “соглашение”, то такой документ, став неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами вовсе утратит свое самостоятельное значение, а его правовая природа уже ничем не будет отличаться от природы лицензии – ненормативного акта органа исполнительной власти¹⁸.

При предоставлении права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых с использованием процедуры конкурса или аукциона, условия пользования недрами, которые в последствии закрепляются в лицензии (или лицензионном договоре – соглашении), заранее определяются в ненормативном правовом акте Федерального агентства по недропользованию или Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ. Изменению данные условия на стадии выдачи лицензии не подлежат, поскольку это приведет к нарушению прав других участников конкурса (аукциона). В этой связи, предмет договора, который может быть определен лицензирующим органом и недропользователем – победителем конкурса (аукциона), еще более ограничен. Таким образом, до внесения соответствующих изменений в Закон о недрах обязательные условия пользования недрами в этом и других случаях следует закреплять в лицензии на пользование недрами и ее приложениях, одно из которых целесообразно именовать “условия пользования недрами”.

Право пользования недрами может быть прекращено при наступлении оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 20 Закона о недрах. По основаниям, предусмотренным в ч. 2 ст. 20 это право может быть досрочно прекращено (приостановлено или ограничено). Статья не содержит прямого указания на орган (исполнительной или судебной власти), который уполномочен принять решение о прекращении права пользования недрами, однако из содержания ч. 3. ст. 20, можно сделать вывод о таком органе. Указанная часть гласит: “...при несогласии пользователя недр с решением о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами он может обжаловать это решение в административном или судебном порядке”. Принимая во внимание, что одновременно и в административном, и в судебном порядке могут быть обжалованы только решения органов исполнительной (не судебной) власти, реше-

ние о прекращении права пользования недрами судом принято быть не может. Полномочиями по принятию решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования недрами наделено Федеральное агентство по недропользованию (см.: п. 5.3.10 Положения об агентстве¹⁹).

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы. Отношения по предоставлению права пользования недрами и их прекращению являются публичными, регулируемыми административно-правовыми методами. На основании действующего законодательства о недрах предоставление права пользования недрами осуществляется в административном порядке. Возникает право пользования недрами на основании решения соответствующего органа о предоставлении такого права. Участниками отношений, связанных с предоставлением права недропользования, являются, с одной стороны, соответствующий орган исполнительной власти, а с другой – лицо, обратившееся к этому органу с заявлением (заявкой) о предоставлении права пользования недрами. Органы исполнительной власти действуют на основании Положений, утвержденных Правительством РФ (федеральные органы) или соответствующим органом государственной власти субъекта Федерации.

Оформляется предоставление права недропользования вышеупомянутым решением, а также лицензией, являющимися административно-правовыми актами, удостоверяющими предоставленное заявителю право пользования недрами. Прекращение права пользования осуществляется также с использованием административно-правового метода – на основании решения соответствующего органа исполнительной власти (схожее мнение высказано Б.Д. Клюкиным)²⁰.

Применение в данном случае термина “пользование”²¹ (пользование недрами) не тождественно

¹⁹ Положение о Федеральном агентстве по недропользованию утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

²⁰ См.: Клюкин Б.Д. О развитии договорной основы права пользования недрами // НефтьГазПраво. 2003. № 6. С. 10.

²¹ Нельзя сказать, что Закон о недрах с точки зрения законодательной техники – закон идеальный. К аналогичному выводу приходит проф. А.И. Перчик (см.: Перчик А.И. Критическое прочтение Закона “О недрах”: понятия, институты, терминология // НефтьГазПраво. № 2–3. 2007). В ст. 7 говорится, что объектом права пользования является участок недр. В той же статье сказано, что горный отвод получает пользователь недр, который имеет исключительное право пользования недрами, т.е. объектом прав становятся сами недра. В других статьях (например, 10.1) вновь говорится об участках недр. Очевидно, что понятия “недропользование” и “пользователь недр” не гражданско-правовые. Они установлены с позиций горного права и других нормативных массивов. Представляется, что недропользователь или пользователь недр по смыслу Закона о недрах – это лицо, которому выдано соответствующее разрешение – лицензия на пользование недрами.

¹⁸ Схожее мнение о правовой природе договора, “определяющего условия пользования участками недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора”, высказывалось М.В. Дудиковым (см.: Дудиков М.В. Лицензионное соглашение: противостояние административного и гражданского права // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. № 4); см. также: судебные акты по делу № А05-6782/97-474/11, вынесенные судами первой, апелляционной инстанции Арбитражного суда Архангельской области и ФАС Северо-Западного округа // Правовая система КонсультантПлюс.

гражданско-правовому правомочию пользования в триаде права собственности: владение, пользование и распоряжение. Это отчетливо видно при сравнении двух, содержащихся в ст. 1.2 норм. Первая устанавливает изъятие из гражданского оборота участков недр. Согласно второй норме “добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности”. Права собственника могут быть реализованы гражданско-правовыми методами только после того как продукт – полезные ископаемые, извлеченный из недр и поднятый на поверхность, становится товаром по условиям лицензии на право пользования недрами. При этом Закон различает право собственности государства на недра и права собственности государства на полезные ископаемые, ставшие товаром. Если первое принадлежит государству безраздельно, то во втором случае – наравне с другими собственниками. Причем, в первом случае государство осуществляет не только право собственности, но и управление ею (ст. 71 Конституции РФ).

При внимательном анализе позиции, в соответствии с которой право пользования участками недр возникает из права государственной собственности на недра, и государство, оставаясь собственником недр, передает недропользователю одно из своих гражданско-правовых правомочий – пользование²², необходимо обратить внимание на следующее.

Сомнению не подлежит, что право пользования участками недр связано с правом государственной собственности на недра, поскольку этот титул государства закреплен в законодательстве (аналогичные титулы, например, закреплены также в законодательстве РФ применительно к объектам животного мира, лесным участкам, поверхностным водным объектам и др.). Однако право государственной собственности на недра нельзя рассматривать только в гражданско-правовом контексте, поскольку оно представляет собой комплексный (межотраслевой) институт с гражданско-правовой составляющей. По мнению Ю.А. Тихомирова, в гражданском законодательстве своеобразие публичной собственности проявляется, прежде всего, в цели ее функционирования, состоящей в достижении публичного интереса, содержание которого не всегда совпадает с частноправовым интересом²³.

В пользу довода о достаточной самостоятельности права пользования участком недр от права

государственной собственности на недра говорит и то, что государство, являясь собственником недр (обладая правомочиями владения, пользования и распоряжения), само правом пользования участками недр не обладает. Право пользования недрами возникает только у физических и юридических лиц – недропользователей в ограниченном перечне случаев, определенных Законом о недрах. При этом нахождение недр в государственной собственности не отнесено ст. 10.1. Закона о недрах к числу оснований возникновения права пользования недрами.

При рассмотрении второй части позиции (передачи государством своего гражданско-правового правомочия – пользования) необходимо учитывать публично-правовые подходы и положения действующего Закона о недрах. Правомочие пользования конкретным участком недр, выделенное из права государственной собственности на недра в целом, ограниченное горным законодательством:

сроком (99% случаев);

видом,

целью пользования (включая указание при добыче конкретного вида добываемого минерального сырья);

требованиями по рациональному использованию и охране недр;

по безопасному ведению горных работ;

требованиями о предоставлении геологической отчетности;

по разработке, утверждению и экспертизе технических и технологических проектов разработки месторождений и ведению горных работ только в соответствии с ними;

оформлению горных отводов;

подготовки планов развития горных работ;

прохождения экспертизы запасов полезных ископаемых;

государственной регистрации работ по геологическому изучению недр и лицензий на право пользования недрами и многими другими условиями и требованиями

по своему содержанию просто не может оставаться гражданско-правовым правомочием.

Правовая природа этого права неизбежно становится специфической, отраслевой – горной, по своей сути имеющей мало общего с гражданско-правовым правомочием пользования. Кроме того, и в Гражданском кодексе РФ “право пользования” далеко не всегда означает вещное правомочие. Например, применительно к аренде (отнесенной ГК РФ к обязательственному праву), а также к интеллектуальной собственности – исключительным правам. Отрицать это и другие суждения вряд ли целесообразно.

²² См.: Певзнер М.Е. Горное право. М., 2006. С. 79.

²³ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 53–54; Его же. Теория компетенции. М., 2001. С. 5–7.

Исходя из изложенного выше, можно сделать еще один важный вывод. По действующему законодательству право пользования недрами, возникшее на основании решения органа исполнительной власти, оформленное соответствующим ненормативным правовым актом – лицензией, не является по своей сущности гражданско-правовым. Именно в этой связи на него не распространяется такой институт гражданского права как вещные права. К схожему мнению (об отсутствии в законодательстве о недрах вещных прав) приходят И.А. Дроздов, С.А. Степанов, О.М. Козырь²⁴.

О невозможности “механического” отнесения права пользования недрами к вещным правам говорит и недостаточность характерных признаков такого права²⁵, и отсутствие упоминаний о праве пользования недрами как о вещном праве в ст. 216 ГК РФ, а также других законодательных актах РФ²⁶.

Вместе с тем право пользования недрами не является по своей правовой природе только публично-правовым или административным, хотя возникает из решения органов исполнительной власти и оформляется лицензией²⁷. Это право обладает своей специфической, отраслевой (горно-правовой) природой, значительно закрепоженной на современном этапе использованными в правовом регулировании публично-правовыми средствами. При этом правовая природа и содержание права пользования недрами при любом подходе законодателя к правовому регулированию обязательно обладали бы как общей горно-правовой (отраслевой) составляющей, так и отличительными частноправовыми или публично-

правовыми особенностями. Это, пожалуй, и является наиболее важным выводом, имеющим методологическую основу для дальнейших исследований в этой области.

Определить понятие “право пользования недрами” (в субъективном смысле) можно следующим образом. Право пользования недрами – это предусмотренная законодательством о недрах возможность срочного или бессрочного использования для определенного вида и цели участка недр, расположенного на территории РФ или территории, находящейся под ее юрисдикцией, предоставляемое в установленном порядке юридическим или физическим лицам, отвечающим требованиям, предъявляемым к пользователям недр²⁸. При этом следует полностью согласиться с выводом, сделанным Д.Г. Храмовым, о том, что “характерной особенностью права пользования недрами является то, что осуществление пользования недрами с момента возникновения права является не только правом, но и обязанностью недропользователя, причем обязанностью осуществлять пользование недрами в строгом соответствии с нормами, правилами ведения работ, охраны окружающей среды и безопасности персонала и населения”²⁹.

В содержание современного права пользования недрами включаются следующие правомочия его владельца: 1) использование предоставленного участка недр и выбор при этом формы предпринимательской деятельности в соответствии с условиями лицензии или соглашения о разделе продукции, ограничение для других лиц застройки площадей залегания полезных ископаемых в границах горного отвода; 2) использование результатов своей деятельности, добытого минерального сырья и отходов своего производства в соответствии с условиями лицензии, СРП и действующего законодательства; 3) стабильность в течение сроков, оговоренных при предоставлении права, условий пользования недрами, изменение которых допускается только с согласия пользователя недр; 4) обращение в лицензирующие органы по поводу пересмотра условий пользования недрами при существенном изменении обстоятельств, при которых было предоставлено право; 5) проведение без дополнительных разрешений геологического изучения в границах горного отвода и др.

Помимо перечисленных полномочий в содержание права пользования недрами законом включены специфические горные обязанности право-

²⁴ См.: Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 8. С. 38; Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004.; Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 286.

²⁵ Характерные признаки вещных прав приведены во многих трудах по гражданскому праву, см., например: Гражданское право. Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1 М., 1998. С. 475.

²⁶ Здесь уместно привести вывод, сделанный авторами комментария к ст. 216 ГК РФ: “Согласно нормотворческой практике, принятой в зарубежных странах, гражданское право которых основано на традициях римского права, вещные права должны предусматриваться законом” (см.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М., 2002. С. 504).

²⁷ Более бесспорно было говорить, что право пользования недрами возникает на основании ненормативных актов органов исполнительной власти, а не административных актов, поскольку по форме решение о предоставлении права и лицензия на пользование недрами акты административные, а по содержанию – административно-горные (отмечено мной. – В. М.).

²⁸ В целях поиска схожести и различий современных подходов к определению понятия права пользования недрами см. также: Храмов Д.Г. Указ. соч.; Анненкова Ю.Н., Салиева Р.Н., Салиева Р.Н., Шмелева Д.Н. Горное право. В 2-х ч. Ч. 1. Казань, 2006.

²⁹ См.: Храмов Д.Г. Указ. соч. С. 8.

обладателя: 1) соблюдение требований законодательства, а также норм и правил по технологии ведения горных работ (включая соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых), по обеспечению безопасного ведения горных работ, по охране недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния горных работ; 2) своевременное внесение платежей за пользование недрами; 3) сбор и обеспечение сохранности геологической, маркшейдерской и иной документации, предоставление достоверных данных о запасах полезных ископаемых и ином использовании участков недр; 4) приведение в пригодное для использования состояние нарушенных при проведении горных работ участков земли и других природных объектов, ликвидация и консервация в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию; 5) выполнение иных условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции.

Именно таким образом выглядят, по нашему мнению, правовая природа, понятие и содержание права пользования недрами в действующем законодательстве РФ. Иные подходы к рассмотрению этих вопросов представляются интересными и имеют под собой основания только применительно к будущему времени или тому, каким критериям правовая природа и содержание права пользования недрами могли бы отвечать при соответствующем развитии и изменении законодательства.

Сложившееся положение обусловлено следующим. Из анализа ст. 129, 130, 209 Гражданского кодекса, ст. 1, 26 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”³⁰ и Закона о недрах в совокупности, становится понятно, что идеи разрабатчиков Гражданского кодекса РФ о возможности включения участков недр в гражданский оборот, отнесении их к вещам (недвижимому имуществу) и объектам гражданских прав не получили развитие в соответствии с п. 3 ст. 129 ГК РФ в отраслевом — горном законодательстве. Существовавшее на момент принятия ГК РФ законодательство о недрах, имеющее публично-правовой характер, “выстояло” и не было соответствующим образом изменено, изъяв эти объекты из оборота либо ограничив и установив особые правовые условия обладания ими.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

На основе анализа становления современного лесного, водного, земельного законодательства, далеко ушедшего вперед в развитии, по сравнению с горным законодательством, предположить можно и то, что закрепленным в Конституции РФ 1993 г. нормам-принципам об использовании недр в интересах населения, проживающего только на соответствующей территории, о многообразии форм собственности на природные ресурсы (недра), без соответствующей корректировки не суждено реализоваться в основном правовом регулировании в силу изменившихся экономических приоритетов и политической ситуации в стране. При этом возрастающее значение природных ресурсов для экономической безопасности нашего государства, впрочем, как и многих стран мира, к сожалению, только усиливает обоснованность данного прогноза. Вместе с тем необходимо учитывать, что использование излишне “жесткого” правового регулирования отношений пользования недрами нельзя назвать идеальным и оправданным подходом законодателя.

Данный вывод обусловлен тем, что изъятие и ограничение в гражданском обороте участков недр и права пользования недрами, применение публично-правовых подходов в регулировании отношений по предоставлению, переходу и прекращению права пользования недрами (в том числе применительно к добыче всех без исключения полезных ископаемых и пользованию недрами для всех без исключения видов) не может обеспечить эффективное развитие сферы недропользования.

В целях обеспечения нормального баланса публичных и частных интересов такое регулирование должно стать комплексным, использующим как публично-правовые средства (к примеру, при регулировании вопросов захоронения токсичных отходов или в сфере добычи полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение, и других сферах), так и частно-правовые инструменты (к примеру, при пользовании недрами для целей строительства и эксплуатации отдельных видов подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, возможно, добычи отдельных видов полезных ископаемых и пр.). При таком подходе отраслевая природа и содержание права пользования недрами в каждом конкретном случае будут отличаться и зависеть от примененных законодателем частно-правовых или публично-правовых средств, так как к различным видам и целям пользования недрами законодателем должны быть применены различные подходы.