

Административный аспект института лицензирования в области недропользования

Е.М. Цыганова, кандидат юридических наук, заместитель председателя Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа

В Российской Федерации система лицензирования впервые была введена в 1992 г. Базовыми нормативными документами в вопросах недропользования стали Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон «О недрах») и Положение о порядке лицензирования пользования недрами¹.

Выдача в установленном порядке лицензии на право пользования недрами является юридическим фактом, который порождает право лица на извлечение полезных ископаемых из недр. Сам процесс лицензирования представляет собой сложное многоаспектное социально-правовое явление.

В статье 2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами (в редакции Федерального закона от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) установлено, что недра в соответствии с Законом «О недрах» предоставляются в пользование на основании лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий.

Таким образом, лицензирование является одной из функций государственного управления, т.е. одним из наиболее общих и типичных способов воздействия государства на хозяйствующих субъектов.

По мнению Ж.А. Ионовой, лицензирование является формой легитимации предпринимательства².

Данная точка зрения наиболее часто встречается в юридической литературе, ибо речь идет о признании законным полномочия экономического субъекта на осуществление определенного вида предпринимательской деятельности.

В своей статье автор рассматривает лицензирование как одну из функций государственного управления пользования недрами. Делается вывод о том, что лицензирование — это специальный административно-правовой режим деятельности государственных органов, вводимый для обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

Из статьи видно, что тенденцией развития российского законодательства о недрах является стремление к законодательно закреплённому сбалансированному сочетанию возможности предоставления лицензий как на основании состязательности претендентов (т.е. через конкурс или аукцион), так и на основании прямых переговоров с уполномоченными органами. Существующие противоречия в действующем законодательстве создают возможность принятия субъективных решений при выдаче лицензий на право пользования участками недр.

¹ Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

² Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. 1997. № 1. С. 46.

О.М. Олейник определяет лицензирование как правовой режим отдельных видов предпринимательской деятельности, предполагающий, во-первых, государственное подтверждение и определение пределов права на ведение предпринимательской деятельности; во-вторых, государственный контроль за осуществлением определенного вида предпринимательской деятельности; в-третьих, возможность прекращения деятельности по особым основаниям органами государства³.

Принимая во внимание указанные характеристики, можно сделать вывод, что лицензирование — это специальный административно-правовой режим деятельности государственных органов, вводимый для обеспечения правопорядка и общественной безопасности. До получения лицензии соискатель вступает в определенные взаимоотношения с лицензирующими органами, и эти отношения, безусловно, носят административно-правовой характер.

Например, в Норвегии лицензия на добычу обычно предоставляется посредством проведения так называемых лицензионных раундов на основе объективности, публичности и отсутствия дискриминации. Прежде чем будет выдана лицензия на добычу, проводится процедура по открытию соответствующего участка для разработки. Это может быть сделано только после проведения оценки экологического, экономического и социального воздействия такой деятельности на другие отрасли промышленности⁴.

Статья 13 Закона «О недрах» в ее первоначальной редакции содержала общее требование о том, что предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов. В этой же статье устанавливалось, что определение порядка проведения и условий конкурса или аукциона по каждому объекту или группе объектов осуществляется государственными органами.

Таким образом, принятое в 1992 г. законодательство о недрах императивно предписывало, что все лицензии на право пользования недрами, независимо от вида и типа месторождений, их расположения

и видов предполагаемых работ, должны выдаваться только через конкурс или аукцион. Единственное исключение из этого правила было установлено Положением о порядке лицензирования пользования недрами, согласно которому все действующие предприятия, получившие право пользования недрами до введения в России системы лицензирования (т.е. до середины 1992 г.), имели право на получение лицензии без проведения конкурса или аукциона.

В 1995 г. Закон «О недрах» был дополнен новой статьей 10.1⁵, которая допускала ограниченный перечень случаев, при которых лицензия на право пользования недрами могла предоставляться на основании решений соответствующих органов без проведения конкурса или аукциона. Дальнейшее расширение перечня допускаемых случаев предоставления лицензии без проведения конкурса или аукциона произошло в 2000 г., когда Закон «О недрах» был существенно изменен и, в частности, была принята новая редакция статьи 10.1⁶. В дополнение к существующему перечню были установлены и иные основания предоставления лицензии без проведения конкурса или аукциона по решению соответствующих органов.

Принятый 15 лет назад Закон «О недрах» практически не получил дальнейшего развития. Отдельные периодически вносимые изменения были связаны с принятием новой Конституции либо представляли собой ситуационное реагирование на наиболее очевидные и назревшие проблемы.

Одной из причин, затормозивших совершенствование процедуры лицензирования, прописанной в Законе «О недрах», была разработка Федерального закона «О лицензировании пользования недрами». История этого законопроекта насчитывает несколько лет: его первый вариант был внесен в Государственную Думу группой депутатов еще в октябре 1995 г., принят Государственной Думой в первом чтении только в сентябре 1997 г., однако дальше первого чтения дело не пошло. В марте 2000 г. проект этого закона снова был направлен в соответствующие комитеты Государственной Ду-

³ Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 17.

⁴ Сапожников А. Предоставление недр в пользование в Норвегии // Нефть, газ и право. 2000. № 3. С. 43.

⁵ Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах».

⁶ Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах».

мы, и в октябре 2004 г. он был окончательно отклонен Государственной Думой.

Между тем естественным следствием приостановки развития федерального законодательства о недрах стало растущее число коллизий между практикой недропользования и нормами Закона «О недрах». Общее развитие гражданских правоотношений в нефтегазовой отрасли не могло не войти в противоречие с сугубо административным подходом к регулированию пользования недрами.

Частично эти проблемы были сняты текущими поправками 1995 г., однако к 1999 г. половинчатость принятых решений вновь обернулась валом проблем и для компаний, и для органов государственного управления⁷. Например, ужесточение требований к владельцам лицензий может быть практически реализовано только при законодательном оформлении правил разработки месторождений, включая порядок утверждения проекта, установления требований к опытно-промышленной и полномасштабной промышленной эксплуатации. Поскольку перечень оснований для изъятия (приостановления, ограничения) лицензии, изложенный в Законе «О недрах», сформулирован только в самом общем виде, остается широкое поле для судебных споров.

На основании анализа положений российского законодательства о недропользовании некоторые авторы приходят к выводу, что в 1992 г. при подготовке Закона «О недрах» была скопирована англосаксонская модель лицензирования⁸. Более органичной для России, по их мнению, была бы концессионная система, присущая всем странам континентальной правовой семьи, к которой тяготеет Российская Федерация.

Согласно концепции, предложенной Минэкономразвития России⁹, лицензионная система должна быть заменена на гражданско-договорную. Вво-

...естественным следствием приостановки развития федерального законодательства о недрах стало растущее число коллизий между практикой недропользования и нормами Закона «О недрах». Общее развитие гражданских правоотношений в нефтегазовой отрасли не могло не войти в противоречие с сугубо административным подходом к регулированию пользования недрами.

дятся договоры подряда для поисков, оценки и разведки полезных ископаемых, горное соглашение (аналог концессии) и сервисный контракт — для добычи полезных ископаемых. Добытое сырье переходит в собственность недропользователя только при горном соглашении. По договору подряда полученная информация находится в собственности государства, при сервисном контракте недропользователь также выступает только в качестве наемного «копателя земли», а добытое сырье принадлежит государству.

А.Н. Курский¹⁰, излагая эту точку зрения, показывает, что попытки перейти от лицензионной системы к договорной вызваны осознанием того, что в течение довольно длительного времени скорее всего не удастся сформировать последовательный набор правовых норм, регулирующих операции по добыче, а также установить обоснованные рентные платежи при лицензировании. В связи с этим и предлагалось перенести акцент на переговорный процесс, закрепив все существенные условия недропользования и платежей в соглашении (соглашении о разделе продукции, концессии или подряда).

Но предлагать заменить лицензионную систему на концессионную в короткие сроки было бы абсолютной авантюрой. Возможен один-единственный вариант — концессионная система должна эволюционно вырваться параллельно с действующей системой лицензирования.

Из сказанного видно, что тенденцией развития российского законодательства о недрах является стремление к законодательно закреплению сбалансированному сочетанию возможности предоставления лицензий как на основании состязательности претендентов (т.е. через конкурс или аукцион), так и на основании прямых переговоров с уполномоченными органами.

⁷ Курский А.Н. Законодательство о недрах // Нефть, газ и право. 2002. № 6. С. 18.

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 21.

¹⁰ Там же.

Несмотря на то что перечень оснований, по которым лицензия на право пользования недрами может быть предоставлена без проведения конкурса или аукциона, из года в год расширяется, для оформления новой лицензии, предусматривающей добычу полезных ископаемых, или совмещенной лицензии для геологической разведки и добычи проведение конкурса или аукциона по-прежнему является неперенным условием¹¹.

Серьезный недостаток Закона «О недрах» — непрозрачность процедур лицензирования. Закон эти процедуры не раскрывает.

Согласно Закону «О недрах» одним из оснований отзыва лицензии является нарушение ее существенных условий. Действительно, можно привести много примеров, когда лицензия получена, но работы по ней либо ведутся с серьезным нарушением условий лицензии, либо не ведутся вообще. Безусловно, такие лицензии могут и должны отзываться, однако происходить это должно в строгом соответствии с требованиями закона. При этом закон должен однозначно и внятно предусматривать условия, при которых лицензия может быть отозвана.

К сожалению, Закон «О недрах» не содержит прямого указания на то, какие условия лицензии являются существенными и какое нарушение таких условий может служить основанием для ее отзыва. Из этого следует, что любое, даже относительно незначительное нарушение какого-либо из условий лицензии может теоретически служить основанием для ее отзыва. Кроме того, не ведется постоянного мониторинга выполнения условий пользования участками недр, установленных в лицензиях.

Кроме того, в Законе «О недрах» отсутствует детальная регламентация процесса лицензирования, не решены проблемы досрочного прекращения прав пользования недрами, в частности, отсутствует законодательная регламентация судьбы имущества бывшего недропользователя, которое неотделимо от использовавшегося участка недр.

По своей сущности лицензионные отношения являются административными, поскольку одним из субъектов является орган исполнительной власти, который имеет по отношению к соискателю лицензии властные полномочия.

Значительные противоречия в действующем законодательстве создают возможность принятия субъективных решений при выдаче лицензий на пользование участками недр. Одна из причин возникновения этих противоречий — несовершенство Положения о порядке лицензирования пользования недрами. Думается, что в этой ситуации доля ответственности за невыполнение условий лицензий лежит на государственных органах и уполномоченных ими «организациях», обеспечивающих информационную базу недропользования.

По нашему мнению, в целях совершенствования действующего законодательства в части информационного обеспечения государственной системы лицензирования необходимо законодательно определивать и установить ответственность за предоставляемые участникам конкурсов (аукционов) пакеты геологической информации, а также разработать и утвердить отраслевой нормативный документ, строго регламентирующий минимально необходимое содержание и объемы показателей, документов и прочей информации, которая должна входить в состав пакета геологической информации и соответствующие (поэлементные) государственные расценки на них.

Содержанием лицензионных правоотношений являются взаимные права и обязанности их субъектов. Однако следует констатировать, что институт лицензирования в большей степени относится к публично-правовому, административному порядку. По своей сущности лицензионные отношения являются административными, поскольку одним из субъектов является орган исполнительной власти, который имеет по отношению к соискателю лицензии властные полномочия.

Таким образом, институт лицензирования представляет собой систему административно-правовых норм, регулирующих отношения в области предоставления, отзыва, аннулирования, приостановления действия лицензий, а также контрольных функций за субъектами предпринимательской деятельности. □

¹¹ Исааков Н. Состояние и тенденции развития российского законодательства о недропользовании // Нефть, газ и право. 2003. № 1. С. 9.