

Пользование участками недр общераспространенных полезных ископаемых: проблемы и арбитражная практика

Н.В. Бедоева, начальник отдела правовой и кадровой работы Министерства природных ресурсов Республики Карелия

В последнее время в развитии законодательства о недропользовании произошел очевидный прогресс. Несмотря на это, действующая редакция Закона Российской Федерации «О недрах» содержит ряд декларативных институтов и норм, не обеспеченных механизмом их реализации. Автор показывает на конкретных примерах, что такое положение вещей не может не вызывать различного, а зачастую даже диаметрально противоположного толкования указанного нормативного правового акта в правоприменительной практике.

Автор рассматривает проблему разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при решении вопросов геологического изучения недр.

Интерес автора также вызвали дела по вопросам правового регулирования отношений по предоставлению в пользование месторождений общераспространенных полезных ископаемых, рассмотренные арбитражными судами.

Говоря о правовой основе недропользования, необходимо отметить, что одним из основополагающих нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу, является Закон Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон о недрах).

Закон о недрах был принят в начале 1992 г., то есть более 15 лет назад. За это время в него неоднократно вносились изменения, в 1995 г. была принята новая редакция указанного Закона, которая в последующем также претерпела неоднократные изменения и дополнения. Необходимо отметить, что, несмотря на очевидный прогресс законодательства о недропользовании в указанный период времени, действующая редакция Закона о недрах содержит ряд декларативных институтов и норм, не обеспеченных механизмом их реализации. Такое положение вещей не может не вызывать различного, а зачастую даже диаметрально противоположного толкования указанного нормативного правового акта в правоприменительной практике.

Наиболее острой, вызывающей максимальное количество споров в этой сфере является проблема разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов при решении вопросов геологического изучения недр.

Именно проблема геологического изучения стала предметом прокурорского реагирования и судебного разрешения не в одном субъекте Российской Федерации.

Наибольший интерес представляют дела, рассмотренные арбитражными судами по вопросам правового регулирования отношений по предоставлению в пользование месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Именно эти судебные акты наиболее ярко отражают неоднозначность позиции судебных органов по указанному вопросу.

В частности, на рассмотрение Арбитражного суда Республики Карелия прокурором субъекта была направлена целая серия исков. Основным требованием прокурора во всех случаях являлось признание незаконным решения государственного органа субъекта Россий-

ской Федерации, уполномоченного в сфере недропользования, о предоставлении права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, для целей геологического изучения и добычи полезного ископаемого, то есть по так называемой совмещенной лицензии.

Для понимания природы указанных правоотношений и формирования правильной оценки подходов, сформировавшихся в судебной практике, необходимо более подробно остановиться на следующих моментах.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации земля, недра и другие природные ресурсы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Статьей 76 Конституции Российской Федерации определено, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с геологическим изучением и использованием недр в Российской Федерации, регулируются Законом о недрах. При этом статьей 3 указанного Закона определен перечень полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования.

Как следует из содержания данной статьи, геологическое изучение недр в любых без исключения целях или, в частности, геологическое изучение недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, **к полномочиям вышеуказанных федеральных органов не отнесено.**

В то же время в соответствии с пунктом 9 статьи 4 Закона о недрах **установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых** прямо отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно статье 6 указанного Закона геологическое изучение является одним из видов пользования недрами, следовательно, установление порядка геологического изучения недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, как одного из видов пользова-

ния недрами, относится к полномочиям субъектов Российской Федерации.

В связи с этим законодателем пунктом 7 статьи 10.1 Закона о недрах предусмотрено, что **решение о предоставлении права пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, принимается уполномоченным органом государственной власти субъекта** в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. **Никаких изъятий компетенции субъекта в части геологического изучения участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, ни указанной нормой, ни какой-либо иной нормой Закона о недрах не предусмотрено.**

Более того, указанной нормой определено, что данные вопросы решаются посредством **законодательного регулирования субъекта Российской Федерации.**

Системный анализ указанных норм Закона о недрах свидетельствует в пользу того, что распоряжение (включая геологическое изучение) фондом недр, содержащим общераспространенные

полезные ископаемые, уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации возможно в том объ-

еме и порядке, которые определены законодательством соответствующего субъекта. основополагающим принципом отнесения участков недр к компетенции субъекта Российской Федерации является лишь содержание полезных ископаемых, отнесенных в конкретном субъекте Российской Федерации к общераспространенным.

Однако анализ судебной практики по данному вопросу свидетельствует об отсутствии единого подхода к проблеме. Более того, суды, рассматривая схожие по обстоятельствам дела, занимали диаметрально противоположные позиции.

Так, Арбитражный суд Республики Карелия при вынесении решения по заявлению прокурора Республики Карелия о признании недействительным решения государственного органа, уполномоченного в сфере недропользования, о предоставлении права пользования недрами для целей геологического изучения и добычи гнейсо-гранита, отнесенного на территории Республики Карелия

Действующая редакция Закона «О недрах» содержит целый ряд декларативных институтов и норм, не обеспеченных механизмом их реализации.

к общераспространенным полезным ископаемым, пришел к выводу об отсутствии у субъекта Российской Федерации полномочий на предоставление права пользования недрами для целей геологического изучения и, как следствие, по совмещенным лицензиям.

Удовлетворяя требования прокурора Республики Карелия, суд исходил из того, что вопросы геологического изучения недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, относятся к компетенции федеральных органов государственной власти и субъект Российской Федерации, в данном случае Республика Карелия, не вправе регулировать указанную область правоотношений.

При этом позиция прокурора Республики Карелия, поддержанная Арбитражным судом Республики Карелия,

а в дальнейшем и Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа, была основана на узком лингви-

стическом толковании содержания статьи 16 Закона о недрах, в которой речь идет о законодательном регулировании субъектом Российской Федерации участков недр, содержащих **месторождения** общераспространенных полезных ископаемых.

Именно эта лингвистическая конструкция, по мнению прокурора Республики Карелия, поддержанному Арбитражным судом Республики Карелия, позволяет органу государственной власти субъекта Российской Федерации предоставлять в пользование лишь участок недр, содержащий **месторождение**, поставленное на кадастровый учет, и, более того, не просто поставленное на кадастровый учет, а факт открытия которого зарегистрирован в установленном законом порядке. Именно такой вывод и содержался в мотивировочной части судебного акта.

Такое узкое видение ситуации привело к тому, что вступившим в законную силу судебным актом наличие полномочий у субъекта Российской Федерации на предоставление права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, было поставлено в зависимость от наличия регистрации факта открытия месторождения.

Однако такой вывод основан на узком понимании конкретной нормы закона, вырванной из контекста всего Закона о недрах. И такое узкое видение ситуации привело к тому, что вступившим в законную силу судебным актом наличие полномочий у субъекта Российской Федерации на предоставление права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, было поставлено в зависимость от наличия регистрации факта открытия месторождения. Однако ни одна норма Закона о недрах полномочия субъекта Российской Федерации на распоряжение фондом недр в такую зависимость не ставит.

Более того, такое видение проблемы, основанное фактически на взаимном исключении понятий **«геологическое изучение»** и **«месторождение»**

(имеется в виду месторождение, содержащее общераспространенные полезные ископаемые), совершенно очевидно не укладывается в общую

канву Закона о недрах и, более того, противоречит другим его нормам и его смыслу в целом.

Ведь положения о взаимоисключении понятий **«геологическое изучение»** и **«месторождение»** в Законе о недрах **отсутствует**, да и в целом системный анализ ряда норм Закона о недрах исключает такой вывод. В частности, в силу пункта 4 статьи 29 Закона о недрах, пункта 3 Положения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых¹ государственная экспертиза может проводиться на любой стадии **геологического изучения месторождения** при условии, что представляемые геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их промышленного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи.

¹ Положение о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение. Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69.

Таким образом, буквальное содержание указанной нормы (п. 4 ст. 29 Закона «О недрах», п. 3 Положения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых) явно свидетельствует о том, что сами понятия «геологическое изучение» и «месторождения» («месторождения, содержащие общераспространенные полезные ископаемые») не являются взаимоисключающими.

Кроме того, необходимо отметить, что ни Закон о недрах, ни какой-либо иной нормативный правовой акт, регулирующий спорные правоотношения, не содержат **юридического понятия «месторождение»**.

Указанное понятие имеет лишь геологическое определение и связано исключительно с экономическими характеристиками разрабатываемого участка недр.

И как тогда в отсутствие терминологического инструментария в Законе о недрах можно строить ту или иную позицию исключительно на лингвистическом толковании понятий?

Совершенно очевидно, что изложенные и отнюдь не бесспорные выводы суда носят бессистемный, отрывочный характер и совершенно не отвечают фундаментальному пониманию места общераспространенных полезных ископаемых и собственно пониманию геологического изучения как одного из видов пользования недрами в общей системе горного права. Отставляя субъекту Российской Федерации полномочия по распоряжению участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые (а именно этот критерий положен в основу разграничения полномочий), законодатель не исключил из цепочки освоения месторождений общераспространенных полезных ископаемых геологическое изучение.

Таким образом, основываясь на конституционном принципе остаточной компетенции, согласно которому субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует признать, что подобная квалификация Арбитражным судом Республики Карелия рассматриваемых правоотношений является спорной.

В другом случае Арбитражный суд Республики Карелия, рассматривая требования прокурора Республики Карелия, аналогичные изложенным выше, вынес решение об отказе в удовлетворении требований, указав, что Закон о недрах не содержит изъятий из компетенции субъекта Российской Федерации в части распоряжений участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, что делает несостоятельными доводы прокурора об отсутствии у субъекта Российской Федерации пол-

номочий по геологическому изучению таких участков недр. Такую же позицию занял

...ни Закон о недрах, ни какой-либо иной нормативный правовой акт, регулирующий спорные правоотношения, не содержат юридического понятия «месторождение».

и суд апелляционной инстанции. В пользу изложенной позиции свидетельствует также правоприменительная практика Верховного Суда Российской Федерации (определение от 4 октября 2006 г. по делу № 63-Г06-42).

По указанному делу прокурор Ненецкого автономного округа обратился в суд с заявлением о признании недействующими ряда положений Закона округа «О порядке предоставления и использования недр в целях геологического изучения и разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых» в части полномочий органа исполнительной власти округа на распоряжение участками недр, отнесенными к компетенции субъекта, для целей геологического изучения. Позиция прокурора была основана на несоответствии указанных положений статьям 3, 4, 10.1 Закона о недрах, которыми это право предоставлено федеральным органам государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования. Верховный Суд Российской Федерации признал указанную позицию ошибочной, основанной на неправильном применении указанных норм права и сделал вывод о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом распоряжения участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, в целях геологического изучения.

Таким образом, необходимо констатировать отсутствие в судебной практике единообразных подходов к решению вопроса о разграничении полномочий, что существенно затрудняет правоприменение.

Безусловно, при фундаментальном подходе к общему содержанию Закона о недрах, не вырывая из контекста Закона отдельные правовые конструкции и не придавая тем или иным терминам юридического значения, которое законодатель в них и не вкладывал, содержание полномочий субъекта Российской Федерации достаточно прозрачно и в отношении общераспространенных полезных ископаемых включает весь спектр видов пользования недрами, установленный Законом.

Иными словами, системный анализ норм, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации, пусть и не самым безупречным образом, однозначно позволяет сделать вывод о полноте таких полномочий.

Однако, как неоднократно указывалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, именно нарушение требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивает единообразия понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что в конечном итоге и приводит к нарушению основополагающего принципа единообразия судебной практики.

Вышеуказанные судебные акты были вынесены в 2008 г., то есть до вступления в силу изменений в Закон о недрах, внесенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ. Данные изменения коснулись, в частности, статьи 10.1 названного нормативного акта и лишь конкретизировали порядок предоставления права пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые. В соответствии с новой редакцией статьи 10.1 Закона о недрах право пользования недрами и для целей разведки и добычи, и для целей геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых предоставляется по решению уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятого по результатам аукциона. При этом ни положений статьи 3, ни положений статьи 4 названного Закона, определяющего спектр полномочий федеральных государственных органов и органов государственной власти субъекта, изменения не коснулись.

Указанные обстоятельства также свидетельствуют в пользу ранее изложенной позиции: субъекты Российской Федерации обладают всем спектром полномочий в части предоставления права пользо-

вания недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, и такое предоставление осуществляется в рамках законодательного регулирования субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем анализ рассмотренных дел показывает, что спорные правоотношения требуют более детального законодательного регулирования. Отправной точкой решения данной проблемы должно стать четкое определение в законе полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое разграничение не может не строиться на принципе необходимой достаточности, отражающей стратегические интересы страны и приоритеты ее экономической, в частности минерально-сырьевой и энергетической, безопасности. Существующая же на сегодняшний день ситуация не может не оказывать негативного воздействия на эффективное развитие недропользования, особенно в регионах, богатых залежами общераспространенных полезных ископаемых. И дело даже не в формальном разграничении полномочий, а в том, насколько будут сбалансированы управленческие решения, интересы и ответственность Федерации и ее субъектов. □

Международный форум
www.lawtek.ru
ПравоГЭК'2009



17/11/2009

Ежегодный практический семинар
Налоги и ТЭК-2010



18/11/2009

2-я Международная конференция
Недра и Право



19/11/2009

9-я Международная конференция
Нефть, Газ и Право

Оргкомитет Форума: 115054 Москва, ул. Зацепы, 23
Тел.: (495) 235-47-88, (495) 235-25-49, (499) 230-30-22
Факс: (495) 235-23-61. E-mail: order@oilgaslaw.ru
<http://conference.lawtek.ru/>