

УДК 349.412

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ, НЕДРА, РЕСУРСЫ НЕДР: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Р.Н. Салиева, доктор юридических наук, профессор,
зав. лабораторией правовых проблем недропользования и экологии
Института проблем экологии и недропользования АН РТ*

Российская система права подразделяется на составляющие ее элементы (нормы, институты, подотрасли, отрасли, в том числе комплексные отрасли, группы отраслей). Одним из элементов системы является правовой институт, в частности, институт права собственности. Институты права собственности на землю, недра и ресурсы недр представляют собой совокупность правовых норм различных отраслей права — конституционного (государственного), административного, гражданского, предпринимательского, земельного, экологического, энергетического, финансового и др., данные институты имеют комплексный, межотраслевой характер. В российской юридической литературе можно найти разные мнения о правовой природе института права собственности¹. Наиболее разработанными представляются конституционно-правовой и гражданско-правовой институты собственности². В соответствии с гражданским законодательством право собственности — наиболее широкое по содержанию вещное право, которое дает возможность своему обладателю — собственнику определять содержание и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное «хозяйственное господство»³. Право собственности на недра и ресурсы недр характеризуется специфичным субъектным составом и содержанием, имеет свои объекты.

К числу специальных объектов относятся: недра, ресурсы недр, природ-

ные ресурсы, углеводородное сырье, геологическая информация. Следует подчеркнуть, что категории «недра», «природные ресурсы», «ресурсы недр», «минеральные ресурсы», «энергетические ресурсы», «геологическая информация» — это, прежде всего, экономические, технические категории, используемые в специальных отраслях знаний. С другой стороны, эти категории вовлечены в правовой оборот, используются в юридической литературе, в правовых актах. В связи с этим необходимо определить правовые понятия «недра», «право собственности на недра», «природные ресурсы», «энергетические ресурсы», «ресурсы недр» и др. В сфере права, правоотношений определяющее значение имеют четкие понятия и определения, не допускающие многозначной трактовки. Единый понятийный аппарат необходим не только для целей разработки нормативных правовых актов, он также имеет и важное практическое значение. В частности, при определении налога на добычу полезных ископаемых возникают вопросы, связанные с определением участка недр, в отношении которого рассчитываются показатели начальных извлекаемых запасов и накопленной добычи, необходимые для определения соответствующих коэффициентов: следует ли понимать под участком недр горный отвод, либо месторождение, либо часть месторождения, либо залежь или пласт. Разъяснения, содержащиеся по этим вопросам в подзаконных

актах, требуют правового закрепления на уровне закона. В процессе обустройства, разработки месторождения, содержащего запасы нефти, газа, угля, для хозяйствующего субъекта важно четко представлять границы ведения хозяйственной деятельности – пределы горного отвода, месторождения нефти и газа, участка недр. В практической деятельности хозяйствующих субъектов на этапе обустройства и разработки месторождения возникают проблемы, связанные с освоением одного месторождения несколькими пользователями. Четкие определения необходимы и для организации эффективного управления в сфере недропользования и для ведения государственного учета и контроля.

Нормативно-правовое регулирование отношений собственности на недра, ресурсы недр осуществляется актами различной юридической силы: Конституцией, федеральными законами и подзаконными актами (указами президента, постановлениями правительства, нормативно-правовыми актами министерств и ведомств). Отдельные отношения регулируются нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Сформулированные в Конституции принципы получили конкретизацию в отраслевом законодательстве (земельном, лесном, водном, горном и т.п.) и решениях Конституционного Суда РФ.

В соответствии с законом «О недрах» недра и ресурсы недр являются государственной собственностью. Такой подход, с точки зрения Конституционного Суда РФ, не противоречит Конституции РФ. Использованная в Основном законе формулировка о том, что природные ресурсы «могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», как отметил суд, означает, что, допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция РФ вместе с тем не обязывает к тому, чтобы все природные ресурсы находились

в этих различных формах собственности⁴.

Федеративное устройство России определило необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вопрос совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере недропользования является одним из самых проблемных и дискуссионных. Конституция относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1). При этом Конституция (ст. 76, части 2 и 5) позволяет устанавливать разграничение полномочий по вопросам совместного ведения федеральным законодательством, которому законодательство субъектов должно соответствовать и не должно противоречить. То есть Основной закон оставляет за «центром» право самостоятельно определять, в какой степени вовлекать субъекты в регулирование вопросов, относимых к совместному ведению.

Важно отметить Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан, в соответствии с которым признаны нарушающими установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ положения конституций указанных республик об отнесении к ведению республик земельного законодательства, а также

определения порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами. Данное определение Конституционного Суда повлияло на содержание нефтегазового законодательства, в частности, Республики Татарстан; а также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 1-П 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»⁵, в соответствии с которым признано не соответствующим Конституции РФ положение части первой ст. 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ «О недрах» к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относятся:

- разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;

- определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ и др.

Реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам Российской Федерации.

В соответствии со ст. 4 Закона РФ «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;

- участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации и др.

Как показывает судебная практика, установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых не дает права органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять выдачу лицензий на пользование вышеуказанными участками недр. Так, в целях разработки месторождений Государственным Советом Республики Коми принят Закон «О пользовании недрами общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства подземных сооружений местного значения на территории Республики Коми» от 31 декабря 2004 г. № 79-РЗ⁶. В соответствии со ст. 2 пользование участками недр в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляется на основании специального государственного разрешения (лицензии), выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти Республики Коми.

Прокурор Республики Коми обратился в суд с заявлением о признании приведенной правовой нормы недей-

твующей в части слов «выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти Республики Коми», указывая, что действующее федеральное законодательство не наделяет субъектов Российской Федерации полномочиями по выдаче лицензий на право пользования участками недр. Решением Верховного Суда Республики Коми от 26 марта 2008 г. заявление прокурора Республики Коми удовлетворено.

До вступления в силу федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ полномочия субъектов Российской Федерации в области недропользования были существенно шире, чем в настоящее время. Так, к полномочиям субъектов относились такие вопросы, как лицензирование видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения; установление конкретных размеров платежей за пользование недрами по представлению территориальных органов в области управления государственным фондом недр; определение условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых. Кроме того, реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагалась на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы по согласованию с субъектами Российской Федерации.

В целях совершенствования законодательства, регламентирующего отношения собственности на недра и ресурсы недр, на наш взгляд, в Законе РФ «О недрах» целесообразно закрепить критерии отнесения участков недр к участкам недр регионального значения с запасами открытых месторождений нефти. Критериями выделения участков недр регионального значения целесообразно считать: 1) место расположения участка недр (территория субъекта федерации) и отнесение этого участка к числу открытых месторождений нефти, находящихся в недрах выделяемого участка; 2) наличие на выделяемом региональном участке недр уже

открытых месторождений нефти и газа, относящихся по величине извлекаемых запасов к мелким (от 1 до 3 млн. т нефти) или к очень мелким (менее 1 млн. т нефти); 3) высокая степень выработанности запасов (необходимо в Законе «О недрах» закрепить правила об определении степени выработанности запасов или включить в закон отсылочную норму со ссылкой на ст. 342 НК РФ). В связи с этим в п.б.1 ст. 3 и в п.7 ст. 4 ФЗ «О недрах» необходимо дополнить полномочия по совместному принятию решений о выделении участков недр регионального значения с запасами открытых месторождений нефти.

При установлении вышеизложенного порядка выделения участков недр регионального значения с запасами открытых месторождений нефти целесообразно полномочия по предоставлению в пользование таких участков недр, оформлению прав и контролю за соблюдением условий лицензий передать органам государственной власти субъектов РФ.

В вопросах определения полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования также имеются проблемы. Из текста ст. 5 Закона РФ «О недрах» неясно, могут ли органы местного самоуправления самостоятельно выдавать разрешение (лицензию) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Например, Законом Еврейской автономной области от 15 декабря 2004 г. «О порядке предоставления и пользования на территории Еврейской автономной области участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, участками недр местного значения, а также участками недр, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых» установлено, что органом государственной власти, уполномоченным предоставлять указанные участки недр в пользование, является орган испол-

нительной власти области, который наделен правом осуществлять оформление, государственную регистрацию и выдачу лицензий на пользование участками недр⁷. Прокурор Еврейской автономной области обратился в суд с заявлением о признании указанных положений недействующими, заявив в обоснование заявления, что оспариваемые нормы ограничивают полномочия органов местного самоуправления по предоставлению разрешений на раз-

однако не дает ни понятия, ни перечня природных ресурсов.

В преамбуле Закона РФ «О недрах» установлено, что «недра 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 геологического изучения и освоения»⁸.

С учетом положений современного российского законодательства о недрах и научных взглядов, высказанных в юридической литературе, можно сформулировать следующее понятие недр: Недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, включающая в себя органические и неорганические природные ресурсы, в том числе и выходящие на поверхность земли.

Особенностью участия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях собственности на недра и ресурсы недр, в частности нефть и газ, является то, что в ходе экономической реформы в сфере недропользования складывается ориентация на сочетание административных и гражданско-правовых методов регулирования недропользования⁹. В первом случае отношения собственности построены между участниками (государством и иными субъектами) на властно-императивных началах, во втором — на принципах диспозитивного регулирования и равенства сторон. В первом случае государство, будучи единственным собственником недр и ресурсов недр (подчеркнем — до момента добычи полезных ископаемых из недр), в установленном законом порядке предоставляет участки недр лишь в пользование иным субъектам на условиях, определяемых лицензией. Во втором случае государство выступает как равноправный участник имущественных правоотношений. Примером такого участия государства в отношениях собственности в рассматриваемой сфере является соглашение о

разделе продукции, заключение которого регулируется специальным законом «О соглашениях о разделе продукции».

В соответствии с Законом право собственности на недра не зависит от права собственности на земельный участок над ними. Однако очевидно, что предоставление недр в пользование невозможно без получения недропользователем сопутствующих прав на земельный участок. Поэтому принципиально важным также является вопрос о соотношении прав на земельный участок и прав на участок недр. Право пользования участком недр связано с правом землепользования. В соответствии с пунктом 2 ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не представляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Перечень земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые ограничиваются в обороте, установлен пунктом 5 ст. 27 Кодекса.

Согласно указанной статье Кодекса земельные участки в пределах горного отвода не включены в этот перечень.

Площадь земельного участка, необходимого для пользования участком недр, не обязательно должна совпадать по размеру с площадью участка недр. Например, при добыче полезных ископаемых на небольшом участке земли может быть размещено оборудование, позволяющее извлекать полезные ископаемые с подземной площади, существенно превышающей земельный участок (например, горизонтальное бурение в нефтедобыче).

Закон предусматривает, что предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется лишь при наличии согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с использованием недр. Предоставление

недропользователю земельного участка осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, после утверждения проекта проведения указанных работ.

Как правило, недропользование осуществляется на землях, находящихся в муниципальной собственности. Получение земельного участка в пользование обычно оформляется договором аренды между недропользователем и муниципальным образованием.

В соответствии со ст. 88 Земельного Кодекса РФ организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель.

В ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» энергетические и иные ресурсы называются объектами права собственности на недра и ресурсы недр. Однако расшифровки этих терминов мы не находим ни в самом законе, ни в других нормативных актах.

В словаре «Термины и понятия отечественного недропользования» энергетические ресурсы определены как все доступные для промышленного и бытового использования источники энергии: механической, гидравлической, тепловой, химической, электрической, ядерной, ветровой, солнечной и др. Вряд ли такое толкование применимо к понятию «энергетические ресурсы» в том смысле, как это указано в Законе «О недрах». На наш взгляд, наиболее приемлемым представляется толкование понятий энергетических материалов и продуктов, данное в Приложении ЕМ к Европейской энергетической хартии. Согласно этому приложению в энергетические материалы и продукты включены:

– материалы и продукты в сфере ядерной энергетики (например, руды и концентраты урановые и ториевые, уран природный и его соединения, тяжелая вода (дейтерий) и др.);

– уголь каменный, газ природный, нефть, нефтепродукты, электроэнергия, среди которых выделены подробно природные материалы и продукты их переработки, такие, как уголь каменный, брикеты, окатыши и аналогичные виды твердого топлива и полученные из каменного угля; газ каменноугольный, водяной, генераторный и аналогичные газы, кроме нефтяных газов и других газообразных углеводородов; нефть сырая и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных пород; газы нефтяные и углеводороды газообразные прочие: сжиженные (газ природный, пропан, бутан, этилен, пропилен, бутилен и бутадиев, прочие); в газообразном состоянии (газ природный и прочие) и др.;

– другие виды энергии – древесина топливная в виде отрезков стволов, поленьев, сучьев, вязанок хвороста или в аналогичных видах, уголь древесный (уголь, полученный из скорлупы или орехов), агломерированный или неагломерированный¹⁰.

С точки зрения эффективности правового регулирования, в том числе упорядочения отношений собственности, налогообложения и др., в сфере добычи минеральных энергетических природных ресурсов необходимо закрепление на законодательном уровне таких понятий, как «природные ресурсы», «добытые полезные ископаемые», «углеводородное сырье», включая нефть, газ, уголь, и других. В целом необходимо совершенствование специального законодательства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Гражданское право. Классический университетский учебник / под ред. Е.А. Суханова. – 3-е изд. перер. и доп. Волтерс Клувер. – М., 2004; Предпринимательское право Российской Федерации. Классический университетский учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 2-е изд. – М., 2009.

² Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. – 3-е изд. перераб. и доп. – М., 2008.

³ Комментарии части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей / под ред. В.Д. Карповича. – М.: Фонд «Правовая литература», 1995. – С.229.

⁴ Пункт 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П 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» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2008 № 3-Г08-11 // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2007 № 65-Г07-1 // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации от 6 марта 1995 г. № 10. Ст. 823.

⁹ См., например, Клюкин Б.Д. Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. – 1995. – № 17-18. – С. 3; Теплов О.М. Совершенствование пользования недрами // Законодательство и экономика. – 1995. – № 17-18. – С. 67; Теплов О.М. Лицензирование пользования недрами // В сб. Новый Гражданский Кодекс России и отраслевое законодательство. – М., – 1995. – С. 120-122; Махлина М. Законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы и прав инвестора в российском законодательстве // Нефть, газ и право. – 1995. – № 2(3). – С.16-17; Сосна С. О развитии государственно-частных отношений в природопользовании // Нефть, газ и право. – 1996. – № 3. – С. 2.

¹⁰ Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы. Правовая основа для международного энергетического сотрудничества. Секретариат Энергетической Хартии. 2004. – С. 107-109.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования права собственности на землю, земельные участки, недра, природные ресурсы.

Ключевые слова: право собственности; недра; природные ресурсы; земельные участки.

Summary

The article considers the problems of legal regulation of the right of ownership of land, plots of land, entrails and natural resources.