

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ НЕФТИ И ГАЗА
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)
ИМЕНИ И. М. ГУБКИНА

ИНСТИТУТ ГОРНОГО И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПРАВА

А. И. Цуранова

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР
ПРИ ГЕОЛОГИЧЕСКОМ
ИЗУЧЕНИИ, РАЗВЕДКЕ И ДОБЫЧЕ
ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ**

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ



Электронные версии книг на сайте

www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2017

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

Ц87

Электронные версии книг

на сайте www.prospekt.org

Автор:

Цуранова А. И., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института горного и энергетического права, доцент кафедры природоресурсного и экологического права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина.

Рецензенты:

Волков Г. А., доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова; **Агафонов В. Б.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Научный редактор:

Мельгунов В. Д., директор Института горного и энергетического права, кандидат юридических наук, профессор РГУ нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина.

Цуранова А. И.

Ц87 Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых. — Москва : Проспект, 2017. — 112 с.

ISBN 978-5-392-21838-7

В данном научном издании рассматривается правовой механизм обеспечения рационального использования недр, формулируются понятие и юридические критерии рационального использования недр, исследуются правовые средства и способы обеспечения рационального использования недр, в том числе с учетом стадийности недропользования. На основе проведенного исследования вырабатываются подходы для совершенствования и развития законодательства о недрах.

Законодательство приведено по состоянию на октябрь 2016 г.

Издание может быть полезно для научно-педагогических работников, аспирантов, магистрантов и студентов юридических учебных заведений, а также практикующих юристов и других специалистов в сфере недропользования.

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

Научное издание

Цуранова Анна Игоревна

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР
ПРИ ГЕОЛОГИЧЕСКОМ ИЗУЧЕНИИ,
РАЗВЕДКЕ И ДОБЫЧЕ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ**

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 21.12.2016. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 7,0. Тираж 1000 (1-й завод 200) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Цуранова А. И., 2016

© ООО «Проспект», 2016

ISBN 978-5-392-21838-7

ВВЕДЕНИЕ

Минерально-сырьевой комплекс является важным конкурентным преимуществом Российского государства в мировом экономическом пространстве. Он играет важную роль и в социальном и экономическом развитии, поскольку ресурсный потенциал полезных ископаемых на современном технологическом уровне обеспечивает более 50% внутреннего валового продукта страны, обуславливает свыше 60% доходов федерального бюджета. Одновременно горнодобывающая отрасль формирует занятость более трети работоспособного населения, и в этой связи от эффективности ее функционирования зависит социальное благополучие граждан Российской Федерации¹.

Вместе с тем общее состояние минерально-сырьевого комплекса характеризуется обострением проблем, препятствующих эффективному рациональному использованию ресурсов недр и способствующих усилению негативного влияния горных работ на состояние окружающей среды. Такими проблемами, в частности, являются: исчерпание сформированного ранее фонда месторождений наиболее ликвидных полезных ископаемых, истощение давно разрабатываемых месторождений минерального сырья, перемещение районов ведения геолого-разведочных и добычных работ в местности со сложными геологическими и климатическими условиями и слабо развитой инфраструктурой.

Угрожающие масштабы приобретает выборочная отработка месторождений полезных ископаемых, поскольку компании-недропользователи, стремясь ускорить окупаемость затрат на промышленную разработку месторождений, подвергают первоочередному освоению части месторождения, характеризующиеся большим содержанием ценного компонента. В результате такого нерационального, по сути хищнического, использования участков недр происходит быстрое ухудшение структуры запасов за счет увеличения трудноизвлекаемых запасов².

¹ Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р. URL: kremlin.ru/acts/15177.

² Как отмечается в Государственном докладе о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2013 г., главная проблема МСБ нефти России состоит в том, что многолетняя селективная отработка запасов легкой, удобной для добычи нефти в Западной Сибири привела к существенному ухудшению структуры сырьевой базы. Доля запасов в сложных, низкопроницаемых коллекторах, обводненных залежах и нефтяных оторочках, а также доля высоковязкой и тяжелой нефти, требующей применения высокотехнологичных и дорогостоящих методов добычи, год от года увеличивается.

Существующая на сегодняшний день техническая и технологическая отсталость горнодобывающего комплекса является причиной значительных потерь минерального сырья при его добыче и переработке и способствует обострению экологических проблем, вызываемых размещением извлеченной горной массы в окружающей среде.

В условиях усиления антропогенной нагрузки на геологическую среду и возрастающего противоречия между увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов¹ и ростом общественной потребности в благоприятной окружающей среде ключевой задачей государственной политики в сфере недропользования становится совершенствование правового обеспечения рационального использования недр².

Несовершенство правового регулирования отношений по использованию недр препятствует созданию условий для бережного и максимально эффективного освоения ресурсов недр. Так, реализация требований об обеспечении полноты геологического изучения недр (п. 2 ч. 1 ст. 23); об обеспечении наиболее полного извлечения запасов полезных ископаемых из недр (п. 5 ч. 1 ст. 23), установленных Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон РФ «О недрах»), затруднена в силу правовой неопределенности нормативных предписаний, бессистемности и фрагментарности актов подзаконного регулирования, коррупциогенности сферы государственного управления недропользованием. Эффективность правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением рационального использования недр, снижается и в силу отсутствия нормативно закрепленных критериев рационального использования недр, учитывающих особенности пользования недрами для различных целей.

Сказанное обуславливает необходимость формирования такой правовой основы регулирования отношений по использованию и охране недр, которая бы создавала условия для неистощимого и максимально эффективного их использования с учетом интересов будущих поколений в минеральном сырье.

¹ Согласно данным Государственного доклада о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2011 г., в течение XX в. из недр было добыто больше полезных ископаемых, чем за всю предшествующую историю человечества, за последние 35 лет потребление энергоносителей в мире удвоилось, а использование других видов минерального сырья увеличилось в 3–5 и более раз.

² Здесь и далее в работе понятия «рациональное использование недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых» и «рациональное использование недр» автором используются как синонимы, если специально не указано иное.

Глава I

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДР КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

§ 1. Понятие и юридические критерии рационального использования недр

Хозяйственное использование разнообразных минеральных и иных ресурсов, содержащихся в недрах, на современном этапе развития Российского государства, бесспорно, является основой его экономического благополучия. В недрах нашей страны заключено огромное количество различных полезных ископаемых — все известные в мире виды минерального сырья в том или ином объеме имеются на ее территории, а по большому счету из них Россия входит в число крупнейших мировых держателей запасов.

Однако богатство минерально-сырьевой базы не снижает необходимости бережного отношения к ресурсам недр, поскольку содержащиеся в недрах полезные ископаемые являются невозобновляемыми ресурсами, потребление которых человеком происходит несравнимо быстрее, чем их восстановление в природной среде¹.

Исчерпаемость ресурсов недр явным образом демонстрирует статистика в отношении такого стратегически важного ресурса, как нефть. Так, по данным BP Statistical Review of World Energy 2015, в России при существующем уровне потребления разведанных запасов нефти хватит лишь на 26,1 года, в США — на 11,4 года, в Саудовской Аравии — на 63,6 года².

Осознание, с одной стороны, определяющего значения недр как источника минеральных ресурсов, обеспечивающих удовлетворение материальных потребностей общества, а с другой — исчерпаемости этих ресурсов обуславливает необходимость эффективного юридического опосредования общественных отношений, складывающихся в сфере недропользования, с целью обеспечения рационального использования недр.

¹ Освоение минерального сырья происходит по исторической шкале времени и характеризуется все возрастающими объемами изъятия, в связи с чем все минеральные ресурсы рассматриваются в качестве не только исчерпаемых, но и невозобновляемых природных ресурсов (см.: Российская геологическая энциклопедия: в 3 т. М.; СПб.: ВСЕГЕИ, 2011. Т. 2. С. 413).

² BP Statistical Review of World Energy. June 2015. URL: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>.

На сегодняшний день, в силу того что развитие как национальной, так и мировой экономики характеризуется прогрессирующим увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов, задача обеспечения рационального использования недр становится определяющим ориентиром развития правового регулирования горных отношений. При этом обеспечение рационального использования недр выступает одним из направлений их правовой охраны, поскольку целью установления требований рационального использования недр является в том числе и обеспечение минимизации вредного воздействия на недра и иные компоненты природной среды при вовлечении недр в сферу их активного хозяйственного использования.

Указанный вывод находит свое отражение в трудах В. В. Петрова, который обоснованно полагал, что многообразное экологическое и экономическое значение недр обуславливает наличие четырех направлений их охраны, первым из которых выступает охрана недр от истощения запасов полезных ископаемых, которая осуществляется на основе рационального использования полезных ископаемых в процессе их разведки и разработки, предотвращающего расточительное отношение к ним. Также в качестве самостоятельных были выделены направления охраны недр, выражающиеся в предупреждении загрязнения недр, в ограничении вредного воздействия недр на состояние окружающей среды, а также в обеспечении охраны уникальных объектов¹.

Тезис о неразрывности целей охраны природных ресурсов и обеспечения их рационального использования поддерживается и С. А. Боголюбовым, который отмечает, что «спор по поводу выявления важности рационального использования природных ресурсов или их охраны представляется схоластичным: в ходе эксплуатации природных ресурсов должна осуществляться их охрана; лучшим способом защиты является рациональность, экономичность потребления природных ресурсов»².

Сказанное позволяет утверждать, что целью правового регулирования отношений, возникающих по поводу вовлечения недр в промышленную эксплуатацию, выступает обеспечение рационального их использования, посредством чего обеспечивается охрана стратегически важного природного объекта.

До настоящего времени правовая категория «рациональное использование недр» не получила необходимого законодательного закрепления. Статья 23 Закона РФ «О недрах» содержит лишь перечень требований по рациональному использованию и охране недр и непосредственно не раскрывает содержания используемого термина «рациональное использование и охрана недр».

Вместе с тем в науке горного права разработаны подходы к определению содержания данной категории. Так, Н. А. Сыродоев определяет рациональ-

¹ Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М.: Юридическая литература, 1984. С. 231.

² Боголюбов С. А. Экологическое (природоресурсное) право: учеб. для юрид. вузов. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 78.

ность использования недр как такое их использование, при котором извлечение полезных ископаемых из месторождения производится максимально полно с наименьшими потерями, чтобы обеспечить хозяйское использование основных и совместно залегающих полезных ископаемых и полезных компонентов¹.

По мнению Н. Б. Мухитдинова, рационально использовать недра — это прежде всего не допускать потерь при добыче полезных ископаемых, а использовать их комплексно — значит не допускать выборочную отработку тех или иных видов полезных ископаемых².

В свою очередь, Л. Г. Навроцкая понимает рациональное использование недр как полное и комплексное извлечение полезных ископаемых, обеспечение сохранности недр при пользовании ими в целях, не связанных с разработкой полезных ископаемых, исключение вредного воздействия недропользования на окружающую среду³.

Не разделяя в качестве самостоятельных правовые категории «рациональное использование недр» и «охрана недр», А. И. Перчик полагает, что они могут быть объединены понятием «система технических, экономических и организационно-правовых мероприятий, обеспечивающих эффективное, полное, комплексное использование недр»⁴.

Не поддерживает позицию А. И. Перчика о неразделимости понятий «рациональное использование» и «охрана недр» В. С. Комиссаренко. По его мнению, рациональное использование недр — это использование, обеспечивающее «наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, исключающее необоснованные потери полезных ископаемых»⁵.

Представленные подходы к определению содержания правовой категории «рациональное использование недр» позволяют сделать вывод о том, что основным критерием «рациональности» использования недр является критерий полноты и комплексности извлечения полезных ископаемых, влекущего наименьшие потери запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых.

Однако следует отметить, что данный критерий имеет значение не для всех возможных видов хозяйственного использования недр. В частности, ст. 6 и ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» закрепляют юридическую возможность использования недр для регионального геологического изучения; геологического изучения; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; добычи подземных вод;

¹ Сыродоев Н. А. Правовая охрана недр в СССР. М.: Юридическая литература. С. 26.

² Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 220.

³ Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 143.

⁴ Перчик А. И. Горное право: учеб. пособие. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 302.

⁵ Комиссаренко В. С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 38.

размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд (в случае разведки и добычи углеводородного сырья); образования особо охраняемых геологических объектов; сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Указанные виды хозяйственного использования недр не предполагают извлечения полезных компонентов, поскольку недра в этих случаях представляют собой операционный базис хозяйственной деятельности человека и пространственную сферу, заключая в себе значительное подземное пространство для размещения подземных сооружений различного назначения, отходов производства и потребления, попутных вод и др., которое с развитием науки и техники все более активно вовлекается в хозяйственное освоение.

Изъятие минерального сырья для промышленных нужд осуществляется исключительно в случаях предоставления недр в пользование для целей разведки и добычи полезных ископаемых, в то время как иные виды пользования недрами либо непосредственно обеспечивают процесс добычи полезных ископаемых (геологическое изучение недр, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых), либо закрепляют возможность проведения на участке недр комплекса работ, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Учитывая сказанное, полноту и комплексность изъятия полезных ископаемых следует определить в качестве критерия рационального использования недр, применимого к такому виду пользования недрами, как разведка и добыча полезных ископаемых. Для иных видов использования недр, не связанных с извлечением минерального сырья в промышленных целях (в том числе строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых), рациональным является их максимально эффективное использование, обеспечивающее наилучшее сочетание экономических и экологических интересов общества.

Важно также отметить, что рациональное использование недр при осуществлении разведки и добычи полезных ископаемых представляет собой рациональное использование содержащихся в недрах полезных ископаемых¹, поскольку выделить в данном контексте непосредственный вред недрам как пространственной сфере, наносимый в результате их эксплуатации, не пред-

¹ Интересной в связи с исследованием понятия «рациональное использование недр» представляется позиция суда, отраженного в Решении Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 2 мая 2012 г. по делу № А75-1748/2012. Суд при рассмотрении дела о наличии административного правонарушения, связанного с нерациональным использованием и охраной недр, приходит к выводу, что рациональное использование недр при осуществлении такого вида пользования недрами, как разведка и добыча полезных ископаемых, фактически представляет собой рациональное использование содержащихся в недрах полезных ископаемых. Так, судом отмечается, что «нерациональное использование полезных ископаемых (природных ресурсов, содержащихся в недрах) является видом нерационального использования недр. В процессе осуществления пользования недрами – извлечения из недр полезных ископаемых предприятие добывает попутный нефтяной газ, который не используется, а просто уничтожается».

полагающей ухудшения состояния природной среды или снижения качества или количества полезных ископаемых, не представляется возможным¹.

Таким образом, в отношении использования недр для разведки и добычи полезных ископаемых безусловным является признание важности рационального их освоения на основе обеспечения неистощимого максимально полного и комплексного извлечения минерального сырья, влекущего наименьшие потери полезных ископаемых.

Полнота и комплексность извлечения полезных ископаемых как критерий «рациональности» использования недр выделялся еще дореволюционным правоведом А. Е. Яновским, который указывал, что «государство, являющееся и представителем будущих поколений, не должно допускать хищнической эксплуатации месторождений. Под хищничеством в горной промышленности разумеется такая система выработок, которая утилизирует лишь более богатые пласты, принося им в жертву слои, менее богатые содержанием минералов, причем возможность разработки последних навсегда уничтожается»².

Кроме того, следует заметить, что в ряде случаев существующий уровень научных знаний не позволяет полностью извлечь полезные ископаемые, в связи с чем интересам будущих поколений соответствует сохранение полезных ископаемых для последующей их эксплуатации при появлении необходимых технологий.

Следует в этой связи согласиться с выводом В. Д. Мельгунова о том, что «с учетом поступательного развития науки и техники широкое понимание принципа рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений означало бы в большей степени сохранение недр и их ресурсов для будущих поколений, которые смогли бы использовать недра более эффективно, нежели нынешние поколения человечества. Вместе с тем такое понимание основных положений принципа являлось бы существенным тормозом для развития экономики государства и могло бы привести к нарушению государственных и общественных интересов»³. Таким образом, по мнению автора, решение о вовлечении недр и их ресурсов в хозяйственный оборот должно приниматься на основе баланса интересов настоящего и будущих поколений.

То есть рациональным следует признать не только такое использование, которое обеспечивает полное и комплексное извлечение полезных ископаемых, но также и такое освоение недр, которое позволяет сохранять нерентабельные к отработке месторождения. По мере развития технических и технологических возможностей участки недр, содержащие такие месторождения, будут вовлекаться в сферу экономического использования, что, в свою очередь, отвечает не только экономическим, но и экологическим интересам нынешнего и будущих поколений.

¹ См.: Ямалетдинов Р. Р. О концепции правового регулирования недрохранных отношений // Аграрное и земельное право. 2011. № 2. С. 76.

² Яновский А. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900. С. 5.

³ Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. М.: Проспект, 2015. С. 113.

В науке экологического права при исследовании проблем рационального использования природных ресурсов нередко делается акцент на обязательность обеспечения воспроизводства природных ресурсов¹, однако в отношении недр как природного ресурса важно отметить, что, поскольку большинство содержащихся в недрах полезных веществ являются исчерпаемыми и невозобновляемыми, то для запасов полезных ископаемых неприменимо общепринятое понимание термина «воспроизводство» как непрерывно продолжающийся процесс возобновления природных ресурсов, восстановления их полезных свойств и характеристик.

В отношении минерально-сырьевой базы воспроизводство означает восполнение (прирост) извлеченных запасов посредством получения геологической информации о новых участках недр, обладающих заданными полезными свойствами, путем проведения геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, и регионального геологического изучения².

В этой связи рациональным должно признаваться такое использование недр, при котором не только полно и комплексно извлекаются запасы основных и совместно залегающих полезных ископаемых, но и обеспечивается постоянный прирост запасов.

Указанная позиция относительно понимания рационального использования недр находит свое подтверждение и в действующем законодательстве о недрах. В частности, в разделе 3 Закона РФ «О недрах» юридическая конструкция рационального использования и охраны недр содержит требования об обеспечении полноты геологического изучения недр (п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах») и о проведении опережающего геологического изучения недр (п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

Учитывая вышесказанное, рациональное использование недр предполагает:

- обеспечение неистощимого максимально полного и комплексного использования ресурсов недр;
- сохранение нерентабельных для отработки месторождений полезных ископаемых с возможностью их последующей эксплуатации при появлении необходимых технологий;
- обеспечение постоянного процесса восполнения (прироста) извлеченных запасов полезных ископаемых.

Е. Л. Минина справедливо полагает, что рациональное использование того или иного природного ресурса должно включать в себя условие соблюдения определенных экологических требований, предусмотренных как природоресурсными нормативными правовыми актами, так и экологическим законодательством³. Соглашаясь с указанным тезисом, полагаем, что

¹ См.: *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право. С. 79.

² См. подробнее: *Бринчук М. М.* Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4.

³ Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. С. 78–79.

учет экологических требований в содержании правовой категории «рациональное использование недр» возможен при рассмотрении ее в контексте исследования более общей правовой категории «рациональное использование природных ресурсов». Данная необходимость обусловлена прежде всего тем, что недра являются компонентом природной среды, правовая охрана которого обеспечивается в том числе нормами Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), закрепляющими общие эколого-правовые требования к охране недр как компонента природной среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. То есть общие правовые средства и способы обеспечения рационального использования природных ресурсов также направлены на обеспечение задач рационального использования недр с учетом, однако, их специфики, состоящей в невозобновляемости минеральных ресурсов — основного богатства недр.

Проблематика рационального использования природных ресурсов занимает значительное место в науке экологического права. Ее исследованию посвящены работы многих известных ученых, предлагающих собственные определения и критерии рационального использования природных ресурсов.

По мнению С. А. Боголюбова, рациональное использование природных ресурсов предполагает учет законов природы и потенциальных возможностей окружающей среды (которые безграничны, обладают верхним пределом, могут испытывать опасные перегрузки). Рациональность использования природных ресурсов при этом заключается в том, чтобы постоянно поддерживать такое состояние, когда возможно оптимальное воспроизводство природных ресурсов, когда не допускаются необратимые последствия для окружающей среды¹.

Раскрывая понятие рационального использования природных ресурсов, Е. А. Галиновская полагает, что оно представляет собой спланированное, научно обоснованное вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной деятельности, при которых учитываются необходимость неистощимого извлечения благ из природных ресурсов и требования охраны окружающей среды².

А. К. Голиченков определяет рациональное использование природных ресурсов как такую форму экологической деятельности, которая состоит, с одной стороны, в обеспечении экономического роста, а с другой — в достижении таких национальных моделей производства и потребления, при которых разработка природных ресурсов обеспечивает экономический рост и устойчивое развитие общества³.

¹ *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право. С. 79.

² *Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др.* С. 73.

³ *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов. М.: Городец, 2008.

Сходной позиции придерживается и М. М. Бринчук, который в качестве правового критерия рационального использования соответствующего природного ресурса выделяет требование об обеспечении его неистощимости и экологической обоснованности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивости развития¹.

Идеи устойчивого развития закреплены в ряде принципов Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.² Согласно принципу 3 указанной декларации, право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.

Учитывая, что недра представляют собой компонент природной среды, их охрана, воспроизводство и рациональное использование выступают одним из основных принципов охраны окружающей среды³ и являются необходимым условием соблюдения принципа устойчивого развития. Таким образом, концепция устойчивого развития в аспекте рационального использования недр предполагает такую эксплуатацию ограниченных минеральных и пространственных ресурсов, которая будет учитывать интересы как нынешнего, так и будущих поколений и позволит наилучшим образом удовлетворить как экономические, так и экологические потребности общества.

Как отмечает С. А. Боголюбов, «основу принципа устойчивого развития представляет положение о необходимости постоянного восстановления потребляемых природных ресурсов, поддержание окружающей природной среды в таком состоянии, которое обеспечит экономические и иные аспекты жизнедеятельности людей, общества, всего человечества»⁴.

Вместе с тем недра обладают рядом специфических особенностей, напрямую влияющих на процесс их использования. Так, необходимо учитывать, что содержащиеся в недрах полезные ископаемые, являющиеся основным полезным ресурсом недр, характеризуются количественной и качественной неопределенностью до момента их полного промышленного освоения. В связи с чем освоение месторождений полезных ископаемых, а также оценка последствий и перспектив данной деятельности, необходимая для планирования использования минерально-сырьевых ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений, возможны только на основании резуль-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М.: Юрист, 2004. С. 34.

² Международное публичное право: сб. документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 135–138.

³ Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», охрана окружающей среды представляет собой деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

⁴ Боголюбов С. А. Экологическое (природоресурсное) право. С. 80.

татов геолого-разведочных работ. То есть необходимым элементом системы обеспечения устойчивого развития в сфере недропользования выступает геологическое изучение недр, направленное на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Необоснованно, однако, с точки зрения соблюдения экономических интересов современного общества отказаться от разработки ресурсов недр, провозгласив их достоянием будущих поколений. Обязанностью государства являются получение геологической информации о новых месторождениях полезных ископаемых и передача потомкам именно ее, а не «чистого поля», в отношении которого неизвестно, имеет ли оно промышленное значение.

Наиболее полно раскрыть содержание правовой категории «рациональное использование недр» возможно, используя подход, состоящий в выделении полезных функций недр, которые они выполняют по отношению к обществу.

Во-первых, следует выделить экологическую функцию недр, которую они выполняют, являясь компонентом природной среды. Учитывая взаимозависимость процессов и явлений в природе, негативные последствия, связанные с антропогенной нагрузкой на недр, порождают негативные последствия для всей окружающей среды. Большинство видов деятельности, связанных с хозяйственным использованием недр, влечет негативные последствия для других компонентов окружающей среды – земель, почв, лесов, водных объектов.

В этой связи целью правового регулирования отношений по использованию недр является установление такого правового режима, который обеспечивает минимизацию вредного воздействия на недр и иные компоненты природной среды. То есть рациональное использование недр в контексте рассматриваемой функции недр предполагает учет экологических требований при вовлечении недр в хозяйственный оборот. Учитывая это, критерием рациональности использования недр должно являться такое использование полезных свойств недр, которое обеспечивает минимизацию вредного воздействия на другие компоненты природной среды.

Во-вторых, недр выполняют экономическую функцию, которая заключается в возможности недр прежде всего служить источником разнообразных минеральных, энергетических и других ресурсов, используемых для развития производства, а также пространством для захоронения вредных веществ, размещения различных сооружений хозяйственного назначения.

Так как большинство содержащихся в недрах ресурсов являются исчерпаемыми, то действие права при вовлечении недр в сферу хозяйственной эксплуатации должно быть направлено на обеспечение рационального использования недр, с учетом вышеназванных критериев рациональности (обеспечения неистощимого максимально полного и комплексного извлечения минерального сырья, сохранения нерентабельных для отработки месторождений, а также восполнения (прироста) извлеченных запасов полезных ископаемых).

Недра также выполняют культурно-просветительскую, научную функцию¹, связанную с тем, что в ряде случаев отдельные части недр могут образовывать геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное значение и относящиеся к особо охраняемым геологическим объектам². При этом режим особой правовой охраны указанных геологических объектов устанавливается Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и характеризуется наличием императивных норм о запрете или ограничении отдельных видов хозяйственной деятельности в границах таких объектов. Целью установления данных запретов или ограничений является сохранение определенной части недр в неизменном виде, поскольку их научная и культурная ценность состоит в уникальности и невосполнимости природного состояния.

Итак, рациональным является использование недр, которое в целях обеспечения устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в недрах полезных ископаемых посредством применения наилучших доступных технологий для разработки или сохранения нерентабельных к отработке месторождений для их последующей эксплуатации, а также обеспечение постоянного процесса восполнения (прироста) запасов полезных ископаемых и обеспечение минимизации вредного воздействия на другие компоненты природной среды.

§ 2. Рациональное использование недр как принцип горного права

В научной литературе существуют различные точки зрения относительно места принципа рационального использования недр в системе горного права. Так, советский исследователь проблематики правового регулирования недропользования Н. Б. Мухитдинов первоначально в своих работах рассматривал принцип рационального и комплексного использования недр как принцип правового института пользования недрами³. Позднее автор пересмотрел свою позицию и отнес принцип обеспечения рационального использования недр к «важнейшим принципам советского горного права»⁴.

В современный период представителями отечественной юридической науки рациональное использование недр также нередко рассматривается в качестве самостоятельного принципа правового регулирования отношений

¹ См.: *Башмаков Г. С., Каверин А. М., Краснов Н. И.* Законодательство о недрах. М.: Юридическая литература, 1976. С. 17.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное значение» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5189.

³ *Мухитдинов Н. Б.* Правовые проблемы пользования недрами. С. 220.

⁴ *Мухитдинов Н. Б.* Избранные труды: в 9 т. Т. 2: Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. 2-е изд., доп. Алматы: Нурай Принт Сервис, 2010. С. 88.

недропользования¹. Вместе с тем позиция об отраслевом значении принципа рационального использования недр разделяется не всеми учеными, исследующими проблемы горного права. Так, Д. В. Василевская определяет рациональное использование недр в качестве основного императива системы лицензирования², а не отраслевого принципа горного права.

Несмотря на отсутствие закрепленных в законодательстве о недрах норм-принципов, в том числе принципа рационального использования недр, судебная практика при рассмотрении дел, связанных с оспариванием действий органов государственной власти, руководствуется принципом рационального использования недр³. Также суды исходят из толкования рационального использования недр как принципа регулирования отношений недропользования при оспаривании актов органов государственной власти об отказе в изменении границ участков недр⁴.

Представляется, что рациональное использование недр следует рассматривать в качестве принципа горного права, реализуемого как в отношении по пользованию недрами, так и в иных, непосредственно связанных с ними отношениях. Речь в данном случае идет об отношениях, складывающихся в процессе подготовки участков недр к предоставлению (паспортизация, разработка и утверждение условий конкурсов и аукционов и др.), в процессе информационного обеспечения недропользования (кадастровый учет месторождений и проявлений полезных ископаемых, экономическая оценка участков недр и др.), при осуществлении экспертизы и надзора в рассматриваемой сфере и др.

¹ Указанный подход к определению термина «рациональное использование недр» в правовой науке отражен в трудах А. И. Перчика (см.: *Перчик А. И.* Горное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 302), О. М. Теплова (см.: Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 24–25), З. Х. Айткулова (см.: Правовая охрана недр в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 76), Д. Г. Храмова (см.: Право пользования недрами в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004).

² *Василевская Д. В.* Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М.: ООО «Право ТЭК», 2010. С. 254.

³ В частности, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. № 7838/11 указывается, что «правила определения количества добытого полезного ископаемого с учетом фактических потерь и обложения части этих потерь, находящихся в пределах утвержденных нормативов, по налоговой ставке 0 процентов направлены на обеспечение методами налогового регулирования принципа рационального недропользования». Аналогичная позиция судов о рассмотрении рационального использования недр в качестве принципа правового регулирования отношений недропользования отражена в постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 1 марта 2012 г. по делу № А40-121167/10-112-674; постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 февраля 2012 г. по делу № А27-6735/2011 и др.

⁴ Так, в решении Арбитражного суда Тульской области от 24 декабря 2009 г. по делу № А68-9845/09 судом обосновывается вывод о том, что «внесение изменений в спорную лицензию в части увеличения горного отвода приведет к нарушению принципа рационального использования недр».

Регулирование указанных общественных отношений на основе принципа рационального использования недр необходимо, поскольку данные отношения не отделимы от процесса недропользования, понимаемого как пользование полезными свойствами недр для удовлетворения экономических потребностей общества.

Принцип рационального использования недр как отраслевой принцип горного права обладает чертами и свойствами, присущими всем правовым принципам, в связи с чем для его характеристики необходимо рассмотреть выработанные в теории права подходы к исследованию принципов права вообще.

В общетеоретической литературе категория «принцип права» учеными определяется через такие понятия, как «основополагающее, исходное положение»; «базовый ориентир»; «исходное, руководящее начало»; «руководящая идея».

Так, С. С. Алексеев определяет принципы права как выраженные в праве исходные, нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание¹.

Т. Н. Радько рассматривает принципы права как основополагающие, исходные положения, определяющие содержание воздействия права на общественные отношения и выступающие критериями его ценности для субъектов права².

Используя понятия «основные, исходные начала», «положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора», выражает свое понимание принципов права А. В. Малько³.

По мнению Р. Л. Иванова, принципы права — это закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей развития права и служащие для создания внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также непосредственного регулирования общественных отношений при ее пробельности и противоречивости⁴.

Французский ученый Ж.-Л. Бержелль понимает под общими принципами права «положения (правила) объективного права (а не естественного или идеального права), которые могут выражаться, а могут и не выражаться в текстах, но обязательно применяются в судебной практике»⁵.

¹ Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справочный том]. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010. С. 100.

² Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2009. С. 312.

³ Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Проспект, 2009. С. 378.

⁴ Иванов Р. Л. О понятии принципов права // Вестник Омского университета. Вып. 2. С. 117.

⁵ Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. М.: Nota Bene, 2000. С. 168.

Как отмечает И. А. Игнатьева, среди общих начал, призванных определить ориентиры правового регулирования экологических отношений, несомненно, важное место занимают принципы права и законодательства¹.

Основная цель горного права — создание эффективной правовой модели регулирования общественных отношений в области использования и охраны недр, адекватно отражающей экологические и экономические интересы общества. Сообразно обозначенной цели, основным, базовым ориентиром правового регулирования в названной сфере общественных отношений является принцип рационального использования недр, который может быть представлен в качестве ключевой идеи горного права на современном этапе его развития, определяющей направленность воздействия права на общественные отношения, возникающие в связи с использованием и охраной недр, и отражающей сущность правового регулирования указанных общественных отношений.

Роль принципов права как регулятора общественных отношений, по мнению Т. Н. Радько, состоит в том, что они служат ориентирами для правотворческих и правоприменительных органов, отступление от которых может повлечь отрицательные последствия в методах, средствах и целях правового регулирования².

В свою очередь, С. С. Алексеев, раскрывая понятие принципов права в контексте разработанной теории механизма правового регулирования, указывает на то, что принципы права, не являясь самостоятельными элементами механизма правового регулирования, в то же время пронизывают собой как правотворчество, так и действие права, реализацию субъективных прав и юридических обязанностей, выполняя «цементирующую» роль в механизме правового регулирования³.

Служебную роль принципов права ученый видит также в том, чтобы обеспечить единообразие смысла и целей норм права и соответственно однозначность их информационного, психологического, воспитательного воздействия⁴.

Раскрывая функциональную роль принципов права, В. М. Сырых рассудил, что они призваны быть исходными, руководящими началами, которые «должны практически определять направление и содержание правового регулирования, участвуя и непосредственно в нем, а не быть просто, как иногда думают, абстрактными идеями, благими пожеланиями, не имеющими практического значения»⁵.

¹ *Игнатьева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Изд-во МГУ, 2007. С. 343.

² *Радько Т. Н.* Теория государства и права. М.: Проспект, 2009. С. 313.

³ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. С. 36.

⁴ Там же. С. 313.

⁵ Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. В. М. Сырых. М.: Эксмо, 2008. С. 205.

Интересным в связи с рассмотрением функциональной роли принципов права в правовом регулировании общественных отношений представляется исследование, проведенное в работе «Правоприменение: теория и практика». Авторами обосновывается, что законодатель вынужденно использует «прием неопределенных формулировок (так называемых «каучуковых» норм, правовых принципов, целевых норм-программ и т. п.), для того чтобы распространить действие закона на круг неизвестных ему ситуаций, которые потенциально могут возникнуть»¹.

Необходимость использования таких неопределенных формулировок, которые, по сути, представляют собой принципы права, обуславливается тем недостатком традиционной доктрины позитивизма, который состоит в том, что построение полной, самодостаточной и закрытой системы таких норм, в которой есть все для разрешения споров и принятия конкретных правоприменительных решений, является задачей невыполнимой². Именно правовые принципы, представляющие собой «принципиально открытые структуры в праве, структуры во многом неопределенные, сегодня видятся в качестве своеобразных “окон”, через которые на закрытые правовые системы оказывают влияние разнообразные социальные факторы»³.

В этой связи усматривается наличие функции принципов права, несводимой исключительно к роли принципов как «цементирующей» основы механизма правового регулирования, обеспечивающей единообразие формирования и действия правовых норм, а также способности правовых принципов непосредственно регулировать общественные отношения в случаях, когда имеются пробелы законодательства. В данном случае функциональное назначение принципов состоит в том, что именно через эти правовые структуры происходит влияние разнообразных факторов социального развития на правовую систему: «ни законодатель, ни правоприменитель не могут игнорировать указанные факторы, состоящие в системе господствующих в обществе ценностей, которые влияют на содержание как законов, так правоприменительных решений»⁴.

Вопрос о роли принципов права в правовом регулировании отношений, складывающихся в связи с воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, получил широкое рассмотрение в теории экологического права.

С. А. Боголюбов полагает, что использование природных ресурсов и охрана окружающей среды основываются на нескольких базовых законоположениях, которые могут рассматриваться в качестве принципов, под которыми следует понимать общие правовые исходные начала для источников и системы права, базовое правило поведения граждан и юридических лиц⁵.

¹ Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. С. 44.

² Там же. С. 42.

³ Там же. С. 59.

⁴ Там же. С. 45.

⁵ *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право. С. 72.

В этой связи роль правовых принципов, как отмечает ученый, состоит в том, что они отражают концепцию законодателя, формулируют приоритеты общества, а использованные Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным Судами Российской Федерации, демонстрируют их правовые позиции, направляют практику нижестоящих судов на их применение¹.

По мнению И. А. Игнатевой, приоритетное место принципов законодательства позволяет им корректировать нечетко изложенную позицию законодателя по тем или иным вопросам правового регулирования, выступая при этом как средство для достижения поставленной в законодательстве цели².

В свою очередь, О. Л. Дубовик, критически оценивая сформулированные в главном акте российского законодательства об охране окружающей среды исходные положения, отмечает, что они не являются принципами права по своей сути, и отмечает важность формулирования принципов охраны окружающей среды в доктрине экологического права. По мнению ученого, роль принципов охраны окружающей среды, сформулированных в доктрине, а также в законодательных актах, состоит в их способности определять содержание и применение отдельных правовых средств, инструментов, институтов³.

И. О. Краснова рассматривает принципы экологического права в качестве общих положений, определяющих его содержание. По ее мнению, назначение норм-принципов состоит в том, что они служат основой для конструирования правовых моделей, правовых механизмов, обеспечивающих достижение политических задач, закрепленных в таких принципах. В качестве функций принципов экологического права из предложенного определения автора следует выделить, во-первых, то, что принципы экологического права обеспечивают единство правового регулирования; во-вторых, принципы формулируют задачи права, государственную политику в области охраны окружающей среды; в-третьих, принципы права способствуют правильному применению других норм, направляют юридическую практику⁴.

Роль принципов, лежащих в основе правового регулирования экологических отношений, по мнению О. И. Крассова, состоит в том, что они отражают сущность экологического права и определяют тенденции его развития. Принципы права призваны занимать ведущее место среди правовых норм, и, более того, они «выступают в качестве своеобразной ведущей конструкции, на основе которой покоятся и реализуются не только нормы, институты или отрасли, но и вся система права»⁵.

¹ Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. М.: Проспект, 2008. С. 45.

² *Игнатеева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. С. 347.

³ *Дубовик О. Л.* Экологическое право: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 43.

⁴ Экологическое право: учебник / Т. С. Бакунина, Г. Е. Быстров, Г. В. Выпханова [и др.]; отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М.: Проспект, 2008. С. 45.

⁵ *Крассов О. И.* Экологическое право: учебник. М.: Норма, 2008. С. 44.

При этом ученый солидарен с мнением О. Л. Дубовик о том, что большинство принципов охраны окружающей среды, сформулированных в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», представляют собой не принципы права, а формулировки целей и задач, способы их достижения и основные положения законодательства об охране окружающей среды.

Итак, рассмотренные выше подходы к исследованию функциональной роли принципов права позволяют сделать вывод о том, что принципы права, во-первых, являются правовыми структурами, через которые происходит влияние разнообразных факторов социального развития на систему права, во-вторых, они обеспечивают единообразие формирования и действия правовых норм, в-третьих, регулируют общественные отношения при наличии пробелов в законодательстве.

Указанный вывод подтверждается рассуждениями Г. А. Волкова, который в рамках исследования принципов правового регулирования земельных отношений отмечает: «нормы-принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение, которое обнаруживается на всех этапах проявления права: при правотворчестве, при реализации права и при систематизации законодательства»¹.

Обозначенные функции характерны и для принципа рационального использования недр. Так, в правотворчестве рассматриваемый принцип играет роль ключевого ориентира для определения содержания проектируемых нормативных предписаний, призванных упорядочить общественные отношения, складывающиеся в сфере недропользования. Роль рассматриваемого принципа в этом случае состоит в том, что все нормативные предписания должны соответствовать его содержанию. Данное соответствие позволяет обеспечить функционирование правового регулирования недропользования на единых, непротиворечивых началах.

Следует отметить, что теоретическую основу формирования правовых норм, направленных на регулирование отношений по использованию и охране недр, должны составлять разработанные доктринальные подходы к определению содержания принципа рационального использования недр.

На стадии правоприменения назначение принципа рационального использования недр состоит в обеспечении надлежащего толкования при наличии пробелов или противоречий в законодательстве о недрах. Принимаемые решения в деятельности государственных органов и должностных лиц, связанные с использованием недр, а также применение и толкование норм судами при возникновении спорных ситуаций по поводу недр должны быть основаны в том числе на принципе рационального использования недр. Важность рассматриваемого принципа состоит в том, что в целях ориентирования субъектов отношений по использованию недр к экологически обоснованному освоению данного природного ресурса в случае отсутствия норм, непосред-

¹ Волков Г. А. Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005. С. 18.

ственно регулирующих общественные отношения, необходимо исходить из принципа рационального использования недр как нацеленного на сохранение недр как компонента природной среды и защиту экономических интересов участников общественных отношений.

Наряду с указанными функциями принципа рационального использования недр следует особо выделить способность данного принципа непосредственно регулировать общественные отношения в сфере использования и охраны недр. Особое значение рассматриваемого принципа в контексте обозначенной функции обусловлено тем, что каждый участок недр обладает уникальными горно-геологическими характеристиками, влияющими на условия его освоения, в связи с чем законодатель установил известную степень свободы для органов государственной власти при определении рациональности использования конкретного месторождения. Однако степень данной свободы ограничивается необходимостью соблюдения требований по рациональному использованию конкретного участка недр, которые, безусловно, подлежат реализации уполномоченными органами государственной власти при осуществлении различных полномочий по распоряжению государственным фондом недр.

Рациональное освоение ресурсов недр во многом предопределяется грамотным выделением участка недр из нераспределенного фонда, поскольку установление границ участка недр определяет и фактические границы осуществления конкретным пользователем недр соответствующих работ¹. Поэтому при определении границ участка недр, предоставляемого в пользование, а также в случаях изменения границ лицензионных участков подлежит непосредственному применению принцип рационального использования недр. Частью 7 ст. 7 Закона РФ «О недрах», в частности, предусматривается возможность изменения границ участка недр, предоставленного в пользование, исключительно для целей обеспечения рационального использования и охраны недр.

Абзацем третьим ч. 1 ст. 10 Закона РФ «О недрах» установлены правовые основания для применения принципа рационального использования недр при установлении срока пользования участком недр для проведения разведочных и добычных работ, поскольку в этом случае срок не закрепляется непосредственно в норме права, а подлежит определению на основе принципа рационального использования недр, исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения.

Регулирование отношений по предоставлению краткосрочного (до одного года) права пользования участком недр также осуществляется на основе принципа рационального использования недр. Согласно ст. 21.1 Закона РФ «О недрах», именно в интересах рационального использования недр уполномоченные органы государственной власти вправе предоставить юридическому лицу (оператору) право краткосрочного пользования участком недр.

¹ См. также: *Горохов К. Д.* «Правовое регулирование установления и изменения границ участков недр // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 11.

Принцип рационального использования недр находит свое развитие в правовых нормах, устанавливающих необходимость проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых (ст. 29 Закона РФ «О недрах»), поскольку именно в целях создания условий для рационального использования государственного фонда недр, а также определения условий рациональности использования конкретного геологического объекта проводится указанная экспертиза.

Следует согласиться с мнением И. А. Игнатьевой, что «в силу особой важности таких нормативно-руководящих начал, как принципы права, логично предположить, что формулируются они прежде всего в правовых нормах законодательных актов. Однако исследование нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации показывает, что совсем нередко принципы содержатся именно в этих актах. Если теоретически и практически не исключается формирование принципа права в любой норме права, то наиболее юридически обоснованным было бы его закрепление именно на уровне закона»¹.

Отмеченная возможность закрепления принципов в любых нормах права характерна и в отношении принципа рационального использования недр, поскольку данный принцип находит свое закрепление на уровне не только законодательных норм, но и норм подзаконного регулирования. В частности, согласно п. 2 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118, подготовка проектной документации заключается в разработке технических и технологических решений, обеспечивающих рациональное комплексное использование недр.

В научной литературе широкое распространение получило рассмотрение принципов права в качестве разновидности правовых норм. Вместе с тем принципы не только формально закрепляются в определенных нормах права, но и могут находить в них косвенное отражение. Так, по мнению Г. В. Мальцева, правовой принцип представляет собой «норму особого типа, для которого фиксация в писаном нормативном акте не всегда обязательна»².

Р. О. Халфина также отмечает, что нормы, закрепляющие основные положения и принципы, реализуются не непосредственно в правоотношениях, а через другие нормы, устанавливающие конкретные права и обязанности³.

Принцип рационального использования недр находит косвенное отражение в нормах Конституции Российской Федерации, создающих устойчивые правовые основы охраны природы и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

¹ *Игнатьева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. С. 345.

² *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 681.

³ *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 56.

Правовую основу обеспечения рационального использования недр создают положения ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Рассматриваемая норма применительно к недрам как природному ресурсу вызывает неоднозначную оценку в литературе. По мнению одних ученых, указанное конституционное положение должно толковаться с учетом того обстоятельства, что, согласно п. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, имеет прямое действие, и в этом смысле формулировка ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации не вполне корректна, так как дает основания для ее толкования в том смысле, что недрами как одним из видов природных ресурсов могут пользоваться лишь те народы, которые проживают на соответствующей территории¹. Отмечается также, что данная норма не указывает на то, что «природные ресурсы должны служить удовлетворению общих потребностей всех граждан Российской Федерации, как нынешнего, так и будущих поколений, иметь особый режим оборота»².

Представляется, что предложенная законодателем формулировка является не совсем корректной, поскольку порождает правовую неопределенность при ее токовании и применении. В этой связи важно обратиться к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации 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”», в котором установлено, что ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации не может толковаться как правовое основание для ограничения права собственности всего многонационального народа Российской Федерации на природные ресурсы, в частности судом сделан вывод, что «субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации».

Выражая солидарность с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, полагаем, что в отношении такого стратегически важного природного ресурса, как недра, данная норма должна трактоваться как обеспечивающая удовлетворение потребностей всех граждан Российской Федерации, а также устанавливающая правовые гарантии прав будущих поколений на устойчивое развитие.

Среди норм конституционного законодательства важнейшую роль для обеспечения рационального использования природных ресурсов в целом

¹ Морозова А. С. Конституционные принципы права государственной собственности на недра // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2.

² Василевская Д. В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. С. 347.

и недр в частности играет п. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации, устанавливающий формы собственности на природные ресурсы.

Развивая положения указанной конституционной нормы, ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» закрепляет режим государственной собственности на недра. Значение установления государственной собственности на недра в обеспечении рационального использования недр состоит в том, что, будучи исключительным собственником недр, государство призвано обеспечивать правильное сочетание общественных и личных интересов в области их использования и охраны, защищая в необходимых случаях приоритет общественных интересов. Это означает, что государство призвано обеспечить оптимальное сочетание двух главных задач: во-первых, создание положения, стимулирующего субъектов предпринимательской деятельности к интенсивной разработке месторождений полезных ископаемых, во-вторых, обеспечение устойчивого развития горнодобывающей отрасли и минимизацию вредного воздействия горных работ на недра и иные компоненты природной среды.

По мнению Ю. А. Тихомирова, публичный интерес характеризуется определенными нормативными признаками, закреплением его приоритета, установлением порядка и гарантий обеспечения, закреплением способов охраны и мер ответственности, однако на сегодняшний день приходится признать справедливым тезис о том, что существует «разрыв между провозглашением недр публичным достоянием и реализацией этой декларации, а также недостаточное использование публичных средств воздействия на недропользователей в целях обеспечения прав других граждан РФ»¹.

В смысле рассматриваемых конституционных положений принцип рационального использования недр представляет собой определенное ограничение права собственности государства на недра и права пользования недрами конкретного субъекта предпринимательской деятельности, которому такое право предоставлено. Данное ограничение состоит в обязанности указанных субъектов при использовании недр учитывать, что недра являются основой жизни и деятельности народов, населяющих соответствующую территорию.

Вместе с тем следует согласиться с мнением С. А. Боголюбова о том, что «охрана окружающей среды не является самоцелью — ее главная задача заключается в обеспечении реальных прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, экологических условий для жизни, труда и отдыха населения»². В этой связи рассмотренное конституционное ограничение направлено на обеспечение предусмотренного ст. 42 Конституции Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду.

¹ Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3.

² Боголюбов С. А. Экологическое право: учебник. М.: Проспект, 2008. С. 46.

Таким образом, приведенные конституционные нормы имеют значение при регулировании отношений по использованию и охране исчерпаемого и невозобновляемого природного ресурса в части обеспечения правовой основы для ограничения хозяйственного использования недр, состоящего в требовании использования ресурсов недр как основы жизни и деятельности народов, населяющих соответствующую территорию, в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Соглашаясь с мнением Р. О. Халфиной о том, что выделение норм, устанавливающих принципиальные положения правовой системы и реализующихся не непосредственно в правоотношениях, а через нормы, содержащиеся в актах, основанных на этих принципиальных положениях, имеет существенное значение, так как устанавливает критерии законности нормативных актов, детализирующих данные положения, определяет основные направления практики применения рассматриваемых норм¹. В связи с этим назначение рассмотренных конституционных норм в контексте обеспечения рационального использования недр состоит в том, что нормативные предписания конституционного характера создают правовые основания для дальнейшего закрепления принципа рационального использования недр в отраслевых нормативных правовых актах, а также устанавливают критерии законности данных актов и практики их применения.

Однако основным правовым актом, регулирующим отношения по использованию и охране недр, — Закон РФ «О недрах» — не содержит норм-принципов, регулирующих отношения недропользования². Вместе с тем «формирование логически выверенной системы правовых принципов, объективно востребованных обществом и необходимых государству для осуществления регулирования

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 56–57.

² Следует отметить, что не только основной акт природоохранного регулирования Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает принципы охраны окружающей среды (ст. 3 данного закона), но и природоресурсные законодательные акты имеют в своем содержании отдельно выделенные нормы-принципы. Так, ст. 1 Земельного кодекса от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ содержит перечень принципов земельного законодательства. В ст. 1 Лесного кодекса от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ закреплены принципы регулирования лесных отношений. Статьей 3 Водного кодекса от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ установлены принципы водного законодательства. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в ст. 2 закрепляет принципы, на которых основывается законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» не содержит принципов регулирования отношений по использованию и охране объектов животного мира, однако в ст. 12 нашли отражение основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира.

Безусловно, необходимо учитывать, что все перечисленные акты были приняты намного позже Закона РФ «О недрах», который хотя и подвергался многочисленным изменениям, в частности подлежал глобальной переработке в связи с принятием Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О недрах”», однако при этом система правового регулирования отношений недропользования, основанная на данном нормативном правовом акте, действует уже более 20 лет.

той или иной совокупности общественных отношений, является одним из наиболее важных шагов в целях совершенствования отрасли права и соответствующей отрасли законодательства»¹.

Подобное оформление закона нельзя признать удачным и в силу того, что оно не представляет возможности отграничения непосредственно принципов от иных правовых норм, несмотря на практическую необходимость в этом, обусловленную повышенным значением принципов для правового регулирования конкретных общественных отношений².

Негативно оценивая отсутствие закрепленных в Законе РФ «О недрах» принципов правового регулирования отношений по использованию и охране недр, И. А. Игнатьева отмечает, что в теории права четко не проработаны критерии для выделения принципов, не обозначенных как таковые, из числа иных правовых норм, в связи с чем «приходится констатировать, что законодатель в названном случае не занимается практическим решением указанной проблемы, заменяя принцип общими фразами»³.

В ст. 23 Закона РФ «О недрах» закреплены требования об обеспечении рационального использования недр, которые представляют собой определенную систему, обусловленную последовательностью стадий этапов проведения работ, связанных с использованием участков недр⁴. При этом в зависимости от вида пользования недрами конкретное содержание работ, требования и условия их проведения существенно различаются.

Так, на этапе геологического изучения недр в целях обеспечения реализации принципа рационального использования недр устанавливаются требования об обеспечении проведения опережающего геологического изучения недр (п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах») и об обеспечении полноты геологического изучения недр (п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»); обязательности государственной регистрации геолого-разведочных работ (ст. 28 Закона РФ «О недрах»); обязательности проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых (ст. 29 Закона РФ «О недрах»).

На этапе проектирования и строительства объектов обустройства месторождений в целях обеспечения рационального использования недр устанавливается требование об обязательности проведения ряда экспертиз и согласований, в частности экспертизы проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр, включающему поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых (ст. 36.1 Закона РФ «О недрах»), а также согласования с уполномоченным органом государственной власти технических проектов

¹ Мельгунов В. Д., Горохов К. Д. Основы горного права. Часть 1: Предмет, источники и принципы горного права России / под ред. В. Д. Мельгунова. М.: Проспект, 2016. С. 83.

² Игнатьева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. С. 353.

³ Там же. С. 343.

⁴ Перчик А. И. Горное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 394.

разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр (ст. 23.2 Закона РФ «О недрах»).

При осуществлении непосредственного пользования участком недр, в частности при разработке месторождений полезных ископаемых (п. 3 ст. 6 Закона РФ «О недрах»), в целях реализации принципа рационального использования недр установлены требования об обеспечении наиболее полного извлечения полезных ископаемых (п. 5 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»); обязательности проведения достоверного учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов полезных ископаемых (п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

В целях реализации принципа рационального использования недр при принятии решения о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых¹, установлены требования об обязательности учета полноты отработки балансовых запасов полезных ископаемых, возможности и целесообразности разработки месторождения в последующем, а также об обязательности подписания акта о ликвидации органами, предоставившими лицензию, и органами государственного горного надзора (ч. 5 ст. 26 Закона РФ «О недрах»).

В случае нарушения требований рационального использования и охраны недр право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством (ст. 23 Закона РФ «О недрах»). И хотя мерам ответственности за несоблюдение требований рационального использования недр законодатель придает важное значение, в литературе, однако, отмечается, что «многочисленные случаи нерационального пользования недрами и загрязнения окружающей среды в ходе добычи полезных ископаемых, квалифицируемые в качестве правонарушений, имеют свои причины, относящиеся преимущественно к сфере правоприменения (неэффективность мер юридической ответственности) и отчасти объясняемые недостатками сферы нормативного регулирования»².

Таким образом, принцип рационального использования недр играет одну из ключевых ролей в упорядочении общественных отношений в сфере недропользования. Он создает правовую основу для повышения качества разработки месторождений и технологических исследований минерального сырья, наиболее полного извлечения полезных ископаемых, охраны окружающей среды.

Являясь принципом правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере недропользования, принцип рационального использования недр выступает в качестве «открытого окна», определяющего

¹ Данная процедура представляет собой совокупность технических и организационно-правовых мер в отношении горного предприятия как имущественного комплекса в целом или его части, которая предусматривает полное и окончательное прекращение работ, связанных с добычей полезных ископаемых.

² *Васильева М. И.* Природоресурсовые факторы энергетики в российском законодательстве // Энергетическое право. 2010. № 1. С. 23–31.

ключевые направления правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием и охраной недр, обеспечивает единообразие правоприменительной практики в сфере недропользования, служит средством преодоления пробелов и противоречий в горном праве, обеспечивает непосредственное регулирование общественных отношений по использованию и охране недр.

Глава II

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР: СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие и основные элементы правового механизма обеспечения рационального использования недр

Как справедливо указывает Л. С. Явич, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей, в общественных отношениях»¹. Правовое регулирование, представляющее собой «процесс перевода нормативности в реальное поведение людей или создаваемых ими организаций»², выступая одним из инструментов социального регулирования отношений, возникающих в практической деятельности по поводу каких-либо объектов реального мира, в частности по поводу специфического природного ресурса — недр, имеет своей задачей установление баланса публичных и частных интересов. «Основное назначение права — организовать отношения граждан, их поведение, учитывая их индивидуальные потребности, направить действия членов общества в русло общественных интересов»³.

Нормативное регулирование в сфере хозяйственного использования недр имеет целью обеспечение баланса частных экономических и публичных экологических интересов, что выражается в обеспечении рационального использования данного природного ресурса. Достижение указанной цели осуществляется посредством воздействия на поведение людей, а также создаваемых ими организаций при помощи определенных правовых средств для установления в рамках реального общественного отношения такого положения, при котором недра используются рационально.

В целях рассмотрения процесса воздействия нормативных предписаний в рамках деятельности участников общественных отношений и выявления особенностей функционирования правовой формы в теории права разра-

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976. С. 201.

² Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. С. 110.

³ Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права: учебник. СПб.: Питер, 2003. С. 497.

ботана категория «механизм правового регулирования», которая «выражает деятельную сторону процесса перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений»¹. Важно отметить, что в правовой литературе категории «механизм правового регулирования» и «правовой механизм» нередко используются учеными в качестве синонимов². В связи с этим в настоящей работе исследование процесса реализации требований рационального использования недр в рамках общественных отношений, возникающих в связи с использованием данного природного ресурса, проводится в контексте отождествления понятий «правовой механизм» и «механизм правового регулирования».

Исследование механизма воздействия норм права на общественные отношения впервые было проведено в трудах Н. Г. Александрова, который определил его в качестве единого механизма, состоящего из взаимосвязанных звеньев, действие которого проявляется посредством правовых запретов; правоспособности или правового статуса; правовой компетенции; правовых отношений³.

Содержание категории механизма правового регулирования наиболее полно раскрыто в трудах С. С. Алексеева, и большинством исследователей данной категории поддерживается предложенное им понятие механизма правового регулирования⁴ как взятой в единстве системы правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения⁵.

Значение данной правовой категории для исследования процесса правового регулирования, по мнению С. С. Алексеева, состоит в том, что посредством данной категории выражается «движение, функционирование правовой формы». Ученый выделил три основные стадии процесса правового регулирования, к которым относятся: во-первых, стадия общего действия юридических норм; во-вторых, стадия возникновения субъективных прав и обязанностей (правоотношения); в-третьих, стадия реализации субъективных прав и обязанностей, «на которой права и обязанности воплощаются в жизнь,

¹ Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права. С. 501.

² См.: Нарыкова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Ковалева В. В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Рябов А. Е. Юридические факты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005.

³ См.: Александров Н. Г. Юридическая норма и правоотношение. М.: Типография ТАСС, 1947.

⁴ В целом данная позиция относительно понимания механизма правового регулирования разделяется большинством правоведов, в том числе В. Г. Горшеневым (см.: Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. С. 48), А. М. Витченко (см.: Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. М., 1974. С. 35), Н. И. Матузовым и А. В. Малько (см.: Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 142).

⁵ Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М., 2010. С. 150.

претворяются в фактическом поведении субъектов»¹. В качестве основных звеньев механизма правового регулирования автор выделил юридические нормы — основа правового регулирования; правоотношения, субъективные права и юридические обязанности; акты реализации прав и обязанностей².

В настоящей работе исследование процесса реализации требований рационального использования недр в рамках общественных отношений, возникающих в связи с использованием данного природного ресурса, проводится с учетом рассмотренного выше подхода к пониманию правового механизма и образующих его элементов.

С учетом сказанного предлагается понятие «правового механизма обеспечения рационального использования недр» как динамической системы правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения, направленное на установление такого положения, при котором исчерпаемые ресурсы недр используются наиболее полно и комплексно, обеспечивается сохранение нерентабельных к отработке месторождений полезных ископаемых, а также постоянный процесс восполнения (прироста) запасов полезных ископаемых и осуществляется минимизация негативного экологического воздействия на иные компоненты природной среды.

При этом исследование правового механизма обеспечения рационального использования недр в настоящей работе проводится с учетом различия содержания правовых понятий «использование недр» и «пользование недрами». «Пользование недрами» как процесс приложения труда к недрам для конечной цели добычи полезных ископаемых начинается только с момента предоставления права пользования недрами субъектам предпринимательской деятельности, в то время как «использование недр» как объекта государственной собственности осуществляется постоянно в отношении всего государственного фонда недр, как распределенного в установленном порядке, так и нераспределенного.

Так, Н. Б. Мухитдинов указывает на недопустимость смешения понятий «использование недр» и «пользование недрами». Понятие «использование» гораздо шире, чем понятие «пользование», ввиду того что пользование недрами начинается только с момента выдачи горного отвода предприятиям и организациям, в то время как фактическое использование недр как объекта права государственной собственности начинается со дня обнаружения новых месторождений полезных ископаемых»³.

Также Г. С. Башмаков справедливо указывает на наличие в юридической литературе такого термина, как «непосредственное использование», который относится к деятельности предприятий и организаций по пользованию недрами и не тождествен термину «использование недр» как государственной собственности. Однако автор также отмечает, что непосредственное ис-

¹ *Алексеев С. С.* Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М., 2010. С. 153.

² Там же. С. 154.

³ *Мухитдинов Н. Б.* Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 90.

пользование предоставленных участков недр должно производиться с учетом публичных интересов¹.

Выражая согласие с мнением о различиях в правовом содержании терминов «использование недр» и «пользование недрами», в настоящей работе исследуется более широкий по содержанию термин «использование недр», поскольку представляется, что рациональным должно быть не только «пользование недрами» как процесс извлечения полезных свойств природного ресурса и получения геологической информации недропользователями, но и использование недр, включающее, помимо непосредственного «пользования», также ряд иных видов деятельности в отношении недр, которые осуществляются государством в лице уполномоченных органов государственной власти.

С учетом ряда особенностей, определяемых предметом и целями правового регулирования отношений по рациональному использованию недр, структура правового механизма обеспечения рационального использования недр может быть представлена следующим образом.

Определяющим элементом правового механизма обеспечения рационального использования недр является совокупность правовых норм, устанавливающих объективные права и обязанности государства как собственника недр и пользователя недр, которому участок недр предоставлен в пользование, направленных на обеспечение рационального использования недр. «Все остальные звенья, — как справедливо отмечает С. С. Алексеев, — не только обусловлены системой юридических норм, образующих в своей совокупности право, но и, по существу, представляют собой его конкретные проявления»².

Ввиду того что действие правовых норм, устанавливающих требования по рациональному использованию недр, не ограничено исключительно общественными отношениями, возникающими по поводу «пользования» участком недр, данные нормы могут быть условно разделены на две группы. Во-первых, группа норм, устанавливающих права и обязанности государства в сфере обеспечения рационального использования недр как объекта государственной собственности, во-вторых, группа норм, закрепляющих права и обязанности пользователей недр в отношении конкретного участка недр. При этом данные группы норм составляют единый базовый элемент правового механизма обеспечения рационального использования недр, поскольку их реализация объединена целью установления в рамках общественных отношений положения, при котором недра используются рационально.

В силу наделения государства правовым статусом собственника недр на него возлагаются обязательства по использованию объекта права собственности с соблюдением публичных интересов, которые представляют собой обязанность использовать недра рационально, с соблюдением прав нынешнего и будущих поколений на благоприятную окружающую среду (ч. 1 ст. 35 Закона РФ «О недрах»).

¹ *Баймаков Г. С.* Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974. С. 25.

² *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 113.

В частности, в целях обеспечения рационального использования недр регламентируется государственная деятельность по проведению государственного геологического изучения недр, включая картирование территорий, с целью выявления перспективных для освоения площадей размещения полезных ископаемых; осуществлению кадастрового учета месторождений и проявлений полезных ископаемых; ведению балансового учета запасов полезных ископаемых; организации процедур предоставления недр в пользование.

После предоставления недр в пользование активные действия государства по самостоятельному воздействию на объект правового регулирования, который представляет собой государственный фонд недр или соответствующую его часть, сменяются контрольными полномочиями по обеспечению рационального использования и охраны недр субъектом предпринимательской деятельности, которому в установленном порядке предоставлено право пользования недрами. При этом в случае, если пользователь недр соблюдает требования рационального использования недр, какие-либо активные действия, направленные на обеспечение соблюдения указанных требований, в отношении его государством не предпринимаются.

Однако следует отметить, что и после предоставления выделенной части государственного фонда недр в виде геологического или горного отвода в пользование за государством сохраняется правовой статус собственника недр, и в этой связи должны реализовываться нормы, закрепляющие права и обязанности по рациональному управлению государственным фондом недр.

Вторую группу норм, регулирующих отношения по рациональному использованию недр и образующих нормативную основу рассматриваемого правового механизма, составляют нормы, закрепляющие права и обязанности пользователя недр в отношении конкретного участка недр, предоставленного ему в пользование.

При этом важно подчеркнуть, что при получении права пользования участком недр пользователь одновременно наделяется обязанностью по его рациональному использованию. То есть имеется неразрывная связь предоставляемых пользователю недр прав и обязанностей в отношении передаваемого в пользование участка недр, поскольку субъект, получивший право пользования недрами, помимо приобретения возможности использовать полезные свойства недр, также становится обязанным соблюдать требования рационального использования недр, предусмотренные законодательством¹.

Средством перевода заложенных в нормах права общих предписаний в плоскость субъективных юридических прав и обязанностей выступает правоотношение. В правоотношении осуществляется качественный скачок, нормы, предполагающие возможность или обязательность определенного поведения, соотносятся с реальным поведением. «Из сферы должествования мы переходим в сферу сущего, от абстракции — к конкретному, от общего — к единичному»².

¹ Храмов Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 42.

² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 82.

В работах ученых общетеоретической направленности исследованию правоотношения посвящено большое внимание, при этом общепринятым методом исследования данной правовой категории является выявление ее содержания и структурных элементов. По мнению Р. О. Халфиной, наиболее полно рассмотреть главные звенья механизма воздействия права на общественные отношения и эффективность данного воздействия позволяет именно выделение структурных элементов правоотношения¹. Важно отметить позицию автора относительно понимания категории правового отношения как единства правовой формы и материального содержания². Как отмечает Р. О. Халфина, «права и обязанности участников общественного отношения, определяемые в соответствии с требованиями нормы, составляют тот каркас, «арматуру», которые проникают в глубину общественного отношения. Именно поэтому нельзя представить правоотношение как некую оболочку, которая может быть снята, оставив общественное отношение неизменным»³.

В трудах Н. Г. Александрова высказывается точка зрения, согласно которой реализация норм права происходит в правоотношениях, поскольку юридической обязанности определенного субъекта не может не корреспондировать соответствующее правомочие с чьей-либо стороны. Таким образом, понятие «действующей», по мнению ученого, юридической нормы предполагает, что при фактическом наличии обстоятельств, предусмотренных гипотезой юридической нормы, возникают конкретные правоотношения, соответствующие абстрактному правоотношению, установленному либо диспозицией юридической нормы, либо ее санкцией. В этом состоит двусторонний «представительно-обязывающий» характер содержания всякой юридической нормы, хотя словесная формулировка той или иной нормы может говорить только о дозволении или только о запрете⁴.

Исследование правоотношений по рациональному использованию недр должно строиться с учетом разработанных в теории права подходов к исследованию категории правового отношения, а именно следует рассмотреть содержание данного правоотношения и его структуру, что предполагает выделение элементов, которыми являются участники правового отношения, их права и обязанности, а также объект правоотношения.

В правовом механизме обеспечения рационального использования недр категория правоотношения обеспечивает динамику правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу обеспечения рационального использования недр, при этом правоотношения по рациональному использованию недр выступают в качестве как абсолютных, так и относительных.

С. С. Алексеев к правоотношениям пассивного типа (абсолютным) относит те, в которых определенному лицу предоставляется право на положи-

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 203–204.

² Там же. С. 79.

³ Там же. С. 102.

⁴ Александров Н. Г. Юридическая норма и правоотношение. С. 9.

тельное действие, в то время как на всех других лиц возлагается обязанность воздержаться от определенных действий. Правоотношения пассивного типа (относительными), по мнению автора, являются административные правоотношения, закрепляющие компетенцию государственных органов.

Применительно к правоотношениям по рациональному использованию недр данный вывод имеет отношение в том аспекте, что эти правоотношения основаны на праве государственной собственности на недра, в силу чего компетенцию органов государственной власти в том числе составляют полномочия по обеспечению рационального использования недр.

Участниками абсолютных правоотношений по рациональному использованию недр, основанных на праве государственной собственности на недра, выступают государство в лице уполномоченных органов и неопределенный круг лиц, противостоящий государству, который составляют лица, чьи права и законные интересы могут быть затронуты в связи с осуществлением деятельности по пользованию недрами, а также лица, в результате незаконной деятельности которых может быть нарушено право государственной собственности на недра.

Вместе с тем государство, реализуя полномочия собственника недр, должно действовать в публичных интересах, поскольку природные ресурсы в силу конституционного положения используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, населяющих данную территорию, а также с соблюдением прав будущих поколений (ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации). Таким образом, в правах и обязанностях государства, составляющих содержание абсолютных правоотношений собственности на недра, находят отражение правоотношения по рациональному использованию недр.

Между тем правами и обязанностями государства как собственника недр не исчерпывается содержание правоотношений по рациональному использованию недр, так как государство фактически может осуществлять пользование своим имуществом исключительно посредством предоставления права пользования участком недр субъектам предпринимательской деятельности. В силу наличия оснований, предусмотренных ст. 10.1 Закона РФ «О недрах», возникают правоотношения по пользованию участком недр между государством и субъектом предпринимательской деятельности, при этом лицензия на пользование недрами выступает индивидуализированным правоприменительным актом, оформляющим возникновение указанных правоотношений.

Таким образом, после предоставления недр в пользование конкретному пользователю недр возникают относительные правоотношения (правоотношения активного типа) по рациональному использованию недр. В относительных правоотношениях на субъекта возлагаются конкретные юридические обязанности в части совершения положительных действий, в то время как содержание субъективного права составляет возможность требовать этого поведения от обязанного субъекта.

Участниками данных правоотношений являются государство и конкретный пользователь недр, которому предоставлено право пользования определенным участком недр в виде горного или геологического отвода. Недропользователь,

вступая в правоотношения по пользованию участком недр, наделяется комплексом обязанностей по его рациональному использованию, а также правами, обеспечивающими реализацию данных обязанностей.

Комплекс прав и обязанностей пользователя недр конкретизируется с целью учета геологических характеристик лицензионного объекта в условиях пользования недрами, которые представляют собой неотъемлемую часть лицензии, удостоверяющей предоставление права.

Обоснованной приведенную классификацию правоотношений по рациональному использованию недр на абсолютные и относительные можно признать не только в связи с различным субъектным составом рассматриваемых правовых отношений, но также и в силу различия объектов правоотношений.

Государство располагает правом собственности в отношении государственного фонда недр, который включает в себя все распределенные участки недр и нераспределенную часть недр, в связи с чем государственные органы обязаны рационально использовать весь государственный фонд недр. Следовательно, объектом абсолютных правоотношений по рациональному использованию недр выступает указанный государственный фонд недр.

Предоставляя недра в пользование через государственную систему лицензирования, государство обеспечивает выделение из данного фонда отдельного участка недр для конкретного субъекта предпринимательской деятельности. Выделенный таким образом участок недр представляет собой объект относительных правоотношений по рациональному использованию недр.

Следует отметить, что хотя участок недр переходит в пользование, в отношении его государство не теряет статуса собственника, так как субъекту предоставляется лишь право пользования участком, и в связи с этим государство в относительном правоотношении по рациональному использованию недр наделяется субъективными правами по надзору за деятельностью пользователя недр. Предоставление государству данного права обусловлено и тем, что недра являются публичным благом, и органы государственной власти обеспечивают надзор за соблюдением общественного интереса при осуществлении пользователем недр деятельности по вовлечению недр в сферу хозяйственного использования.

Субъект, осуществляющий пользование участком недр, с момента регистрации лицензии на пользование недрами приобретает не только ряд прав, направленных на обеспечение реализации основного права — пользования участком недр, но и ряд обязанностей, обеспечивающих соблюдение требований рационального использования и охраны недр. Указанные права и обязанности фиксируются в лицензии в качестве условий пользования участком недр, отличающимся уникальными горно-геологическими характеристиками.

То есть при получении конкретным субъектом предпринимательской деятельности права пользования недрами требования рационального использования недр трансформируются в права и обязанности данного лица в связи с включением данных требований в лицензию.

Содержание правоотношений по рациональному использованию недр определяется объектом правоотношений. Объектом правоотношений по

рациональному использованию недр первоначально выступает государственный фонд недр, который составляют как предоставленные в пользование участки недр, так и нераспределенная часть фонда недр. В то время как после предоставления недр в пользование объектом правоотношений по рациональному использованию недр выступает конкретный участок недр, выделенный из этого фонда.

Следует согласиться с позицией Р. О. Халфиной, которая, исследуя природу правоотношения, приходит к выводу о том, что правоотношения, возникающие в связи с правомерным и неправомерным поведением, коренным образом отличаются. Поскольку в случае если правовой нормой запрещается какая-либо модель поведения, то реализация данной нормы в правоотношении означает нарушение закона и установление наказания для виновных лиц. Цель же реализации в правоотношении нормы, предусматривающей ответственность за определенные отклонения в процессе правомерной деятельности, состоит в том, чтобы добиться соответствия реального поведения модели, закрепленной в норме. Автор утверждает в связи с этим, что «санкция, предусматривающая ответственность, призвана способствовать надлежащей реализации модели поведения в конкретных отношениях»¹.

В качестве одной из санкций, предусматривающих ответственность за нерациональное использование недр, законодательством о недрах предусмотрено досрочное прекращение права пользования недрами. Это означает, что данная санкция, по смыслу законодателя, должна способствовать реализации в реальных общественных отношениях, возникающих в связи с использованием недрами, модели, закрепленной в правоотношении, а именно возникновение в социальной практике такого положения, когда участок недр используется максимально эффективно с позиций обеспечения публичных интересов, а также защиты прав пользователей недр.

Однако стоит ли признать обоснованным закрепление такого вида санкции за использование недр с нарушением требований по рациональному использованию недр, когда ввиду лишения субъекта экономической деятельности права недропользования установление в рамках общественного отношения той модели поведения, которая заложена в правовой норме, невозможно?

Представляется, что установление санкции в форме досрочного прекращения предоставленного права пользования участком недр не во всех случаях способствует надлежащей реализации правовых норм, содержащих требования по рациональному использованию недр. Безусловно, не отрицается положительная роль такого вида санкции в случаях, когда пользователь недр не реализует право пользования недрами, которое представляет собой также и его обязанность, и в таком случае сохранение у него лицензии не обеспечивает рационального использования недр. Однако рассмотренная санкция, по сути, означает возвращение участка недр в нераспределенный фонд, что, однако, не всегда является гарантией его эффективного использования в последующем.

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 58–62.

В правовой науке обосновывается подход, согласно которому возникновение правоотношения возможно в случае наличия правосубъектности участников правовых отношений, которая выступает предпосылкой возникновения правовой связи в будущем.

С. С. Алексеев, определяя место правоспособности в механизме правового регулирования, указывает, что она является первым звеном конкретизации предписаний юридических норм, где определяется общее юридическое положение субъектов¹, поскольку, как отмечает автор, следует учитывать многослойность правовых связей: первоначально на основе юридических норм возникают общие правовые связи, опосредующие правосубъектность, после чего на этой устойчивой базе складываются и функционируют разнородные конкретные правовые отношения².

Таким образом, ученый хотя и указывает на возникновение правосубъектности конкретного лица на основании правовой нормы, однако не выделяет данную стадию в качестве самостоятельной в рамках механизма правового регулирования, не зависимой от стадии правоотношения, в которой и происходит «воплощение энергии права в организованность и упорядоченность общественных отношений»³, а более того, понимает ее как «первый слой правовых отношений, не отделимых от самих субъектов»⁴.

В. М. Горшенев отмечает, что «первой стадией перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений выступает такая правовая форма воздействия, как установление специфического правового состояния — правового статуса различных лиц, граждан, учреждений, органов государства, в котором правосубъектность является условием и составной частью»⁵.

Указанный тезис в полной мере соответствует точке зрения С. С. Алексеева, который пишет, что правосубъектность является звеном, в рамках которого определяется общее юридическое положение субъектов, «они становятся в то или иное отношение друг к другу»⁶.

Сходной позиции о том, что правоспособность является предпосылкой возникновения правоотношений, в которых реализуются субъективные права и обязанности, придерживается и Ю. К. Толстой, который в качестве стадий воздействия норм права на поведение людей выделяет определение правоспособности граждан и организаций, в том числе компетенции органов власти и управления; совершение правомерных действий, направленных на достижение правового эффекта, в частности на образование правоотношений; стадию правоотношения.

¹ Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3. С. 273.

² Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 338.

³ Там же. С. 339.

⁴ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. С. 64.

⁵ Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. С. 57.

⁶ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. 1964. С. 73–74.

Следовательно, автор выделяет в качестве необходимой предпосылки возникновения правоотношения правоспособность граждан и организаций, которая состоит в том, норма права указывает, какие действия они могут и (или) должны совершить и от совершения каких действий обязаны воздержаться¹. При этом под правоспособностью понимается способность нести права и обязанности, признанные объективным правом.

Автором настоящей работы разделяется позиция о том, что правоспособность не является самостоятельным элементом правового механизма обеспечения рационального использования недр, поскольку она выступает предпосылкой возникновения правоотношений по рациональному использованию недр.

Для вступления в правоотношения по рациональному использованию недр (как абсолютные, так и относительные) необходимо наличие правоспособности, которая для государства выступает в качестве компетенции его уполномоченных органов², а для пользователей недр — специальной правоспособностью, способностью быть участником правоотношений по пользованию участком недр.

Важнейшей стадией правового механизма обеспечения рационального использования недр выступает реализация юридических норм. «Без процесса реализации право утратило бы смысл, поскольку предписание, содержащиеся в нормативных актах, относятся к сфере должного; а действительность, сущее — это то, каким образом и насколько полно правовые нормы проведены в жизнь»³.

Понимание содержания реализации права у многих ученых-теоретиков нельзя признать одинаковым. В частности, возникают различия при рассмотрении правовой категории применения права, поскольку ряд авторов относит данную категорию к формам реализации права, другие указывают, что применение права — это предпосылка реализации права⁴. Вместе с тем большинством ученых разделяется мнение о том, что реализация права происходит в форме соблюдения норм права, использования или исполнения норм права, применения юридических норм⁵.

¹ Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1959. С. 5.

² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 137.

³ Теория государства и права: учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. М.: Юрайт, 2010. С. 431.

⁴ В качестве примера можно привести точку зрения Н. И. Матузова и А. В. Малько, по мнению которых четвертой стадией механизма правового регулирования является реализация субъективных прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своей цели. Формами беспрепятственной реализации права, по мнению ученых, выступают соблюдение норм права, исполнение обязанностей, заложенных в норме права, использование права, закрепленного в правовой норме. Применение права, по мнению авторов, является факультативной стадией механизма правового регулирования, поскольку она необходима только тогда, когда «беспрепятственная форма реализации права не удастся и когда на помощь неудовлетворенному интересу должна прийти соответствующая правоприменительная деятельность» (см. подробнее об этом: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 730–731).

⁵ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. С. 95–96; Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 30.

Особенность стадии реализации правовых норм в правовом механизме обеспечения рационального использования недр состоит в преобладании такой формы реализации права, как исполнение обязанностей. Данный вывод основан на результатах анализа содержания предписаний ст. 23 Закона РФ «О недрах», в которых преобладают обязывания, направленные на поэтапную регламентацию процесса использования недр. Важно также отметить превентивную направленность обязываний, поскольку преимущественно ст. 23 Закона РФ «О недрах» устанавливаются требования о недопущении при пользовании недрами осуществления такой деятельности, которая может повлечь негативные экологические последствия как для недр, так и для иных компонентов природной среды.

Таким образом, целью установления обязанностей государственных органов, а также субъектов предпринимательской деятельности, в том числе пользователей недр, которые следует соблюдать при осуществлении деятельности по недропользованию, является соблюдение публичных экологических интересов, состоящих в обеспечении рационального неистощимого использования недр, с учетом прав нынешнего и будущих поколений на благоприятную окружающую среду.

Важно отметить, что законодатель даже в отношении такого недопустимого с точки зрения публичных интересов неправомерного поведения, как самовольное пользование недрами, не предусматривает четкого запрещения указанной деятельности, но устанавливает обязывания «не допускать самовольного пользования недрами» (п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

На стадии реализации правовых норм в рассматриваемом правовом механизме применение права необходимо не только в случаях, когда имеются определенные препятствия к осуществлению права или исполнению обязанности, но также когда акт применения права представляет собой элемент совокупности юридических фактов, без которых не может быть реализована конкретная норма права¹.

Акт применения права, выступая в качестве «закрепляющего» элемента фактического состава в правовом механизме обеспечения рационального использования недр, является результатом правоприменительной деятельности органов государственной власти в сфере управления государственным фондом недр. Так, для осуществления права на получение участка недр в пользование, например для совмещенного пользования в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых и их разработки, необходим акт применения права – лицензия на пользование недрами, которая выдается при наличии целого ряда юридических фактов (включение участка недр в определенные перечни; организация необходимых процедур; подача претендентом заявки на участие в состязательных процедурах (конкурсных или аукционных) на получение права пользования недрами; признание заявителя соответствующим условиям аукциона (конкурса); прохождение претендентом состязательных процедур), и в этом случае правопримени-

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. С. 729.

тельный акт – лицензия на пользование недрами закрепляет все указанные юридические факты в единый юридический состав и влечет возникновение субъективных прав и обязанностей по рациональному использованию недр.

Особенность правового механизма обеспечения рационального использования недр состоит в том, что возникновение прав и обязанностей в сфере использования недр связано с властной деятельностью уполномоченных органов государственной власти. Это в полной мере соответствует достижению цели правового регулирования, состоящей в обеспечении наиболее эффективного и рационального использования недр, поскольку обеспечивается превентивный контроль деятельности пользователя недр.

Применение права в правовом механизме в ряде случаев выступает также в качестве факультативного элемента, поскольку государство в лице уполномоченных органов обязано обеспечивать надлежащее исполнение обязанностей пользователя недр посредством осуществления воздействия на его поведение. Такая возможность вытекает из того факта, что государство выступает субъектом права собственности на недра и в этой связи вправе осуществлять определенное воздействие на пользователя недр для обеспечения неистощимого использования недр как объекта права государственной собственности.

Следует указать на позицию Конституционного Суда Российской Федерации¹, который отметил, что интересы государства как собственника недр (ст. 1.2 Закона РФ «О недрах») обеспечиваются возможностью органов, предоставивших лицензию, досрочно прекратить ее действие при нарушении недропользователем существенных условий лицензии или в случаях, когда недропользователь в течение закрепленного в лицензии срока не начал освоение участка недр в объемах, предусмотренных лицензией (п. 2 и 5 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах»). То есть в случае неисполнения требований рационального использования недр, составляющих обязанности пользователя недр, государство обеспечивает применение права. По выражению С. С. Алексеева, «государственная власть как бы вновь вторгается в процесс правового регулирования»².

Досрочное прекращение права пользования недрами в связи с неисполнением пользователем недр своих обязанностей в сфере рационального использования недр, выражающимся в нарушении существенных условий лицензии, систематическом нарушении установленных правил пользования недрами, а также в том, что пользователь недр не приступает к пользованию недрами в течение установленного лицензией срока, предусмотрено ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах».

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1862-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества “Ксеньевский прииск” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 20, 21 Закона Российской Федерации “О недрах”, статей 200 и 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

² Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 6: Восхождение к праву. М.: Статут, 2012. С. 258.

В соответствии с ч. 4 ст. 21 Закона РФ «О недрах» в вышеуказанных случаях решение о досрочном прекращении предоставленного права может быть принято исключительно по истечении трех месяцев с момента получения недропользователем письменного уведомления о допущенных нарушениях в случаях, когда в указанный срок пользователь недр не устранил данные нарушения.

Установление особой процедуры прекращения права пользования недрами объясняется нацеленностью законодателя обеспечить надлежащее пользование участком недр, поскольку предусмотрена необходимость направления уведомления пользователю недр, который в течение трех месяцев с момента получения такого уведомления вправе предпринять все необходимые меры для устранения обстоятельств, явившихся основанием для направления уведомления.

Кроме того, ч. 4 ст. 20 Закона РФ «О недрах» предусматривает право пользователя недр в случае несогласия с решением о прекращении права пользования недрами обжаловать его в судебном порядке. Это предполагает право заявителя ссылаться в обоснование своих доводов на фактические обстоятельства, которые объективно препятствовали ему надлежащим образом исполнить обязательства в сфере рационального использования недр. При этом суд вправе оценивать указанные сведения наравне с иными обстоятельствами дела, не ограничиваясь только установлением формальных условий применения законодательства Российской Федерации о недрах. В этой связи предусмотренный законодателем механизм обеспечивает защиту прав пользователя недр и не исключает возможности учета совокупности всех фактических обстоятельств при рассмотрении дела¹.

То есть в данном случае установление правовых предписаний о прекращении права пользования недрами в случае неисполнения пользователем недр своих обязанностей, в том числе по рациональному использованию недр, призвано стимулировать пользователя недр к исполнению обязанностей под страхом возможного лишения ранее предоставленного права. Учитывая установление в законодательстве процедуры, предусматривающей не безусловное прекращение права пользования недрами, а предварительное уведомление и предоставление возможности пользователю недр исполнить нарушенные обязанности, можно сделать вывод, что применение права выполняет правообеспечительную функцию. Уполномоченный орган государственной власти по отношению к определенному субъекту властно подкрепляет действие юридических норм, обеспечивает при помощи государственно-принудительных мер достижение цели правового регулирования — установление правового режима рационального пользования участком недр. Таким образом, применение права представляет собой одну из особенностей логики, в том числе и горного права, которая состоит в своей «заряженности» на достижение результата, на превращение в реальность выраженного в позитивном праве «должного» и «возможного»².

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1862-О-О.

² *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. С. 154.

§ 2. Особенности правового механизма обеспечения рационального использования недр на различных стадиях недропользования

Процесс хозяйственного использования недр представляет собой организованную последовательность определенных стадий, соблюдение которой выступает обязательным условием обеспечения рационального использования недр. Так, известно, что для осуществления добычи полезных ископаемых требуется первоочередное проведение работ по геологическому изучению и разведке месторождения полезных ископаемых, поскольку именно в процессе изучения происходит получение сведений о наличии на данном участке недр полезных ископаемых, выявляются закономерности их размещения, выясняются горно-геологические и другие условия разработки месторождения полезных ископаемых.

Данная особенность деятельности, связанной с использованием ресурсов недр, не получила должного отражения в действующем законодательстве о недрах. Косвенно учет рассматриваемой специфики недропользования имеет место в ст. 29 Закона РФ «О недрах», которая предусматривает возможность предоставления участка недр в пользование для проведения в его границах добычных работ исключительно после государственной экспертизы запасов полезных ископаемых¹, которая, в свою очередь, осуществляется по результатам геологического изучения участка недр (ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О недрах»). То есть законодательно закреплено обязательное проведение первоочередного геологического изучения недр, после осуществления которого (при получении положительных результатов о наличии промышленно значимого объекта в пределах геологического отвода) возможна добыча полезных ископаемых.

Также правовая регламентация последовательности работ по пользованию участками недр частично осуществлена в рамках Положения о порядке проведения геолого-разведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые), утвержденного распоряжением МПР России от 5 июля 1999 г. № 83-р (далее — Положение о геолого-разведочных работах на ТПИ), а также Временного положения об этапах и стадиях геолого-разведочных работ на нефть и газ, утвержденного приказом МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 (далее — Положение о геолого-разведочных работах на нефть и газ).

Указанные акты направлены на определение последовательности проведения геолого-разведочных работ с целью установления наиболее эффективного выполнения различных видов работ для повышения рациональности использования недр. Однако нормы рассмотренных положений, во-первых, не являются обязательными в силу прямого указания на то, что они носят рекомендательный характер, во-вторых, регламентируют исключительно стадийность осуществления геолого-разведочных работ.

¹ Исключение составляют участки недр местного значения, предоставляемые в пользование для добычи подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 100 кубических метров в сутки (ред. ч. 2 ст. 29 Закона РФ «О недрах» введена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 459-ФЗ).

В то же время правовой механизм обеспечения рационального использования недр включает нормы права, регулирующие как общественные отношения, складывающиеся в связи с проведением геологического изучения, так и правовые нормы, регламентирующие осуществление разведки и добычи полезных ископаемых, порядок предоставления и прекращения права пользования недрами. В связи с чем, по нашему мнению, необходимо выделение и иных стадий использования недр: предшествующих стадии геологического изучения недр и стадий, следующих за ней.

Так, в ст. 23 Закона РФ «О недрах», регулирующей общественные отношения по обеспечению рационального недропользования, установлены основные требования по рациональному использованию недр применительно ко всем стадиям их хозяйственного освоения: предоставление права недропользования (п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»), геологическое изучение недр (п. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»), разведка и добыча полезных ископаемых (п. 5, 6 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»), прекращение права пользования недрами и ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых (п. 9 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

В связи с чем в целях настоящего исследования процесс использования недр может быть условно разделен на следующие стадии: предоставление права пользования недрами; пользование недрами для целей геологического изучения; пользование недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых¹; прекращение права пользования недрами. При этом требования по рациональному использованию недр можно сгруппировать на те, кото-

¹ Полагаем, что рассмотрение реализации требований по рациональному использованию недр при проведении разведки месторождения полезных ископаемых должно осуществляться в рамках единой стадии разведки и добычи полезных ископаемых.

Проведение работ по разведке месторождения полезных ископаемых в контексте обеспечения рационального использования недр является условием эффективной и рациональной организации процесса добычи полезных ископаемых, ввиду того что при разведочных работах происходит получение необходимой геологической информации, определяющей последующее рациональное и комплексное извлечение минерального вещества.

Указанная логика прослеживается также в законодательстве о недрах. В частности, в ст. 6 Закона РФ «О недрах» и абз. 2 п. 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1, которыми не предусматривается возможность предоставления недр в пользование для добычи минерального сырья отдельно от разведки месторождений полезных ископаемых.

Как справедливо отмечают А. Ф. Стругов и С. В. Гудков, после вступления в силу Закона РФ «О недрах» разведка месторождений перестала быть самостоятельным этапом и была включена совместно с добычей полезных ископаемых в отдельный этап, то есть закон установил неразрывную связь разведки и разработки месторождений полезных ископаемых (*Стругов А. Ф., Гудков С. В. Правовые аспекты стадийности геолого-разведочных работ // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2006. № 5. URL: http://www.geoinform.ru/?an=strugov_ru_606*).

Учитывая сказанное, в целях раскрытия особенностей воздействия правовых норм, регламентирующих рациональное использование недр, представляется необходимым рассмотреть реализацию требований по рациональному использованию недр в рамках стадии пользования участком недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых.

рые регламентируют деятельность государства как собственника недр, и те, которые направлены на организацию рационального пользования участком недр субъектом предпринимательской деятельности.

С учетом отмеченного рассмотрим правовой механизм обеспечения рационального использования недр применительно к выделенным стадиям недропользования.

При предоставлении участков недр в пользование непосредственного воздействия на природный ресурс не происходит, более того, отсутствует сам объект недропользования, а также существует неопределенность в отношении потенциального пользователя недр. Однако от эффективного решения задач по выбору будущего пользователя недр, а также от грамотного выделения участка недр и определения условий его освоения во многом зависит результативность реализации требований по рациональному использованию недр.

Стадию предоставления недр в пользование следует понимать в широком смысле, так как с позиций достижения цели рационального использования недр предоставление недр в пользование должно включать не только оформление и выдачу лицензии, но и следующие процедуры и действия:

- определение участка недр, который планируется предоставить в пользование (установление его местоположения, границ, а также различного рода характеристик, в том числе в отношении запасов и (или) ресурсов, а также обременений в части наличия над участком недр земель ограниченного или запрещенного использования и др.)¹;
- выбор вида пользования недрами;
- определение в зависимости от характеристик и статуса участка недр, а также вида планируемого использования способа предоставления участка недр в пользование (так, в случаях сложного горно-геологического строения участка недр применяется конкурсный порядок предоставления недр в пользование);

¹ Необходимо отдельно упомянуть о введенной приказом Минприроды России от 27 января 2014 г. № 37 процедуре предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр, содержащих твердые полезные ископаемые, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий Р1 и Р2 и которые не включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей.

Особенность данной процедуры состоит в том, что в процессе предоставления права пользования недрами определение основных характеристик участка недр, который планируется изучить, фактически осуществляет заинтересованный в его получении в пользование субъект предпринимательской деятельности. Так, согласно п. 6 и 7 Порядка предоставления недр, для получения рассматриваемого права пользования недрами заявитель должен представить предложения по условиям пользования недрами, а также предложения по обоснованию границ участка недр.

Вместе с тем, учитывая, что данным порядком также закрепляется возможность уполномоченных органов государственной власти отказать в предоставлении права пользования недрами, в том числе в случаях, когда испрашиваемые границы участка недр или условия его освоения не отвечают требованиям рационального использования недр, определение участка недр в данном случае находится в совместной компетенции заинтересованного субъекта и государства.

- определение и утверждение условий последующего использования участка недр с учетом геологической информации о его строении, количестве и качестве залегаемых полезных ископаемых;
- осуществление предварительной оценки и отбора заявителей для участия в состязательных процедурах предоставления (при предоставлении для проведения работ по геологическому изучению недр требуется подтверждение соответствия заявителя квалификационным требованиям в части наличия финансовых, технических, технологических и кадровых возможностей для безопасного и эффективного пользования участком недр);
- непосредственное проведение состязательных процедур (аукционов или конкурсов на право пользование недрами) или организация предоставления права пользования недрами в случаях, где состязательность заявителей отсутствует (для целей геологического изучения, для разработки полезных ископаемых в случае открытия месторождения);
- оформление и вручение правоудостоверяющего документа – лицензии на пользование недрами.

На стадии предоставления права пользования недрами реализация требований по рациональному использованию недр в основном возложена на государство, поскольку на данной стадии фактически не определен конкретный субъект недропользования, и более того, именно государство должно выбрать пользователя недр, способного обеспечить неистощимое освоение участка недр.

До момента извлечения полезных ископаемых то, что располагается в недрах земли, а также непосредственно сами недра находятся в собственности государства. То есть и субъектом отношений собственности в рассматриваемом случае выступает государство в лице соответствующих органов¹. Следует согласиться с мнением Е. А. Суханова о том, что содержание права собственности государства на недра должно отражать экологические требования, при этом учет собственником природоохранных (экологических) требований, а также целевого назначения природных объектов является не ограничением права собственности, а установлением более точных границ его содержания, которое в любом случае не может быть беспредельным².

В свою очередь, Р. Н. Миргазизова указывает, что поскольку недра представляют собой особую экономическую ценность и имеют в определенной мере стратегическую ценность, то ясно, что собственник в процессе реализации своих полномочий должен блюсти публичный интерес, а именно принимать необходимые меры для обеспечения рационального использования недр³.

¹ *Миргазизова Р. Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа): дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2000. С. 25.

² *Суханов Е. А.* Российский закон о собственности // Комментарий части первой Гражданского кодекса. С. 179.

³ *Миргазизова Р. Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа). С. 48–49.

Следует отметить, что требования рационального использования недр, составляя собой природоохранные экологические требования, носят объективный характер и основаны на нормах Конституции Российской Федерации.

При этом на стадии предоставления недр в пользование обязанность учета природоохранных требований, состоящих в необходимости наиболее рационально осуществить распоряжение исчерпаемым природным ресурсом, а также обеспечивать гарантии удовлетворения потребностей будущих поколений в минеральном сырье, возложена на государство как собственника недр.

К природоохранным требованиям, которые обязаны соблюдать уполномоченные органы государственной власти при осуществлении предоставления права пользования недрами, относится требование о соблюдении установленного порядка предоставления данного природного ресурса в пользование и недопущении самовольного пользования им (п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

Требование о соблюдении установленного порядка предоставления недр в пользование, направленное на обеспечение рационального использования недр, должно рассматриваться при этом в контексте установленных действующим законодательством задач государственной системы лицензирования, позволяющих более точно установить пределы правоспособности государства как собственника недр.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах» к задачам государственной системы лицензирования относится обеспечение:

- защиты национальной безопасности Российского государства;
- реализации принятых государственных программ развития минерально-сырьевой базы страны;
- баланса экономических, экологических и иных интересов граждан Российской Федерации;
- равных возможностей юридических и физических лиц в получении недр в пользование;
- защиты права пользования недрами и обеспечение необходимых гарантий действующим недропользователям.

Исходя из перечисленных задач, можно выделить следующие полномочия органов государственной власти, исполнение которых направлено на обеспечение рационального использования недр на стадии предоставления права пользования недрами:

- 1) подготовка и утверждение перечней участков недр для предоставления их в пользование¹;
- 2) выбор механизма предоставления участка недр в пользование и определение условий такого предоставления, наилучшим образом учиты-

¹ Исключения составляют участки недр, содержащих твердые полезные ископаемые, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий Р1 и Р2 и которые не включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, которые предоставляются в пользование для целей геологического изучения недр (раздел 6 Порядка предоставления права пользования недрами для геологического изучения).

вающих особенности горно-геологического строения планируемого к предоставлению участка недр¹;

- 3) организация состязательных процедур предоставления недр в пользование (аукционов (конкурсов) на право пользования недрами) с целью выбора наилучшего претендента, обладающего техническими, кадровыми и финансовыми ресурсами для обеспечения наиболее эффективного и рационального использования участка недр (при предоставлении объектов, в отношении которых предполагается или имеется конкуренция заявителей); проведение надлежащего анализа заявочных материалов с целью выявления технической, кадровой и финансовой состоятельности претендентов при предоставлении недр в заявительном порядке (для целей геологического изучения; при установлении факта открытия промышленно значимого объекта – месторождения полезных ископаемых; при предоставлении краткосрочного права пользования участком недр).

Таким образом, в рамках правового механизма обеспечения рационального использования недр правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие по поводу предоставления недр в пользование, направлены на установление такого положения, при котором:

во-первых, возможен выбор субъекта экономической деятельности, способного наилучшим образом (то есть наиболее рационально) использовать полезные свойства недр;

во-вторых, обеспечивается наиболее экологически и экономически обоснованное обособление конкретного участка недр из нераспределенного фонда; осуществляется выбор наиболее эффективного способа предоставления участка недр с точки зрения соблюдения публичного интереса в получении наибольшей прибыли от распоряжения данным объектом, а также обеспечения экологических интересов общества;

в-третьих, обеспечиваются выработка и закрепление в лицензии рациональных условий пользования недрами.

После предоставления недр в пользование и оформления данного факта лицензией требования по рациональному использованию недр направлены на регламентацию прав и обязанностей недропользователя с целью обеспечения рационального пользования предоставленным участком недр. Однако, учитывая, что, предоставляя данный природный ресурс в пользование, государство сохраняет статус его собственника, оно регулирует деятельность пользователя посредством осуществления надзора, а также посредством организации системы отчетности недропользователя при пользовании объектом государственной собственности.

Требования по рациональному использованию недр подлежат конкретизации в качестве условий пользования недрами, закрепляемых в лицензии,

¹ На определение механизма предоставления недр в пользование оказывают влияние и иные факторы, в частности статус участка недр, компетенция органа государственной власти и др. Подробнее они будут освещены в соответствующем параграфе настоящей работы.

которые после государственной регистрации лицензии (ч. 7 ст. 9 Закона РФ «О недрах») трансформируются в обязанности недропользователя: «...предприятия и организации несут перед собственником ряд обязанностей, вытекающих из факта предоставления им горных отводов, и наделяются соответствующими правами для выполнения этих обязанностей и ограждения сферы своей деятельности от неправомерных вмешательств третьих лиц»¹.

Набор тех или иных прав и обязанностей отличается в зависимости от вида пользования недрами. Однако независимо от вида пользования недрами реализации предоставленных субъекту экономической деятельности прав и исполнения обязанностей направлены на обеспечение наиболее эффективного и рационального пользования недрами: «...предоставляя пользователям недр необходимое право, возлагая на них соответствующие обязанности, органы государственной власти нацеливают горные предприятия и организации действовать таким образом, чтобы пользование богатствами недр велось в соответствии с интересами государства, не служило источником истощения земли»².

На стадии геологического изучения³ установление требований по рациональному использованию недр нацелено на организацию такого процесса поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, при котором обеспечивается проведение полного геологического изучения недр. Таким образом, основной обязанностью пользователя, осуществляющего проведение геолого-разведочных работ, является проведение полного геологического изучения недр.

Исполнение основной обязанности недропользователя на стадии геологического изучения недр в рамках правоотношений по пользованию участком недр обеспечивается в том числе обязанностями по обращению в уполномоченные органы для проведения регистрации работ по геологическому изучению недр (ст. 28 Закона РФ «О недрах»); прохождения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых (ст. 36.1 Закона РФ «О недрах»); прохождения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых (ст. 29 Закона РФ «О недрах»).

В правовом механизме обеспечения рационального использования недр нормы права, регулирующие общественные отношения, связанные с проведением геологического изучения недр, обеспечивают положение, при котором

¹ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. С. 82.

² Там же. С. 98.

³ Учитывая широту поднятой тематики исследования, рассмотрение всех вопросов, связанных с правовым обеспечением рационального использования недр при проведении геологического изучения недр, в том числе регионального, не представляется возможным. В этой связи для освещения специфики исполнения пользователем недр обязанностей по рациональному использованию недр рассмотрение способов обеспечения рационального использования недр в настоящем исследовании осуществляется на примере проведения работ по геологическому изучению недр для целей поисков и оценки месторождений полезных ископаемых за счет собственных (в том числе привлеченных) средств пользователей недр.

осуществляется наиболее полное и комплексное исследование участка недр и получение сведений о наличии (отсутствии) в его пределах промышленно значимого объекта – месторождения полезных ископаемых.

При этом проведение геологического изучения недр требует серьезных финансовых вложений, поскольку при этом применяется комплексный труд специалистов различного профиля, а также использование дорогостоящего оборудования для осуществления многообразных геологических, геофизических, гидрофизических и иных исследований. В связи с чем важным в процессе геологического изучения недр также является установление факта открытия месторождения полезных ископаемых (абз. 3 п. 3 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»), на основании которого пользователь недр имеет право получить в разработку открытое за собственные финансовые средства месторождение полезных ископаемых.

На этой стадии разведки и добычи полезного ископаемого происходит непосредственное использование природного ресурса, поэтому обеспечение рационального использования недр направлено на создание условий для предотвращения неправильного, экологически необоснованного антропогенного воздействия на недра, которое может привести к катастрофическим последствиям как для данного природного объекта, так и для других компонентов природной среды. Кроме того, деятельность по добыче полезных ископаемых в большинстве случаев сопряжена не только с серьезными экологическими рисками, но и с рисками причинения вреда жизни и здоровью человека, что обуславливает важность планомерного и рационального использования недр на данной стадии.

Реализация требований по рациональному использованию недр на стадии разведки и добычи полезных ископаемых направлена на достижение такого положения, при котором обеспечивается как можно более полное (при учете возможностей развития техники и технологий) извлечение полезных ископаемых и попутных компонентов¹. Таким образом, основной обязанностью пользователя, которому участок недр предоставлен для проведения разведочных и добычных работ, является обеспечение наиболее полного извлечения залегаемых в границах участка недр полезных ископаемых и попутных компонентов.

Важно отметить, что наиболее полное извлечение минерального сырья должно рассматриваться как в контексте обеспечения экономического благополучия, так и в экологическом аспекте, предполагающем необходимость исполнения обязанности пользователя недр по неистощимому использованию ресурсов недр – использованию, которое создаст возможность извлечь необходимое количество минерального сырья, в объемах, согласованных

¹ Следует отметить, что при установлении требования о наиболее полном извлечении содержащихся в месторождении полезных ископаемых следует исходить из современного уровня развития техники и технологии ведения работ, связанных с использованием недрами, поскольку в ряде случаев полное извлечение минеральных веществ невозможно в силу недостаточной обеспеченности общего уровня развития технических средств и технологий.

с собственником недр — государством, и при этом обеспечить сохранение нерентабельных к отработке запасов полезных ископаемых.

Полнота извлечения должна также трактоваться в контексте требования о недопущении выборочной, по сути хищнической, разработки запасов полезных ископаемых, когда происходит извлечение минерального вещества из наиболее богатых частей участка недр, приводящее к невозможности дальнейшей разработки более бедных частей.

Кроме того, важно отметить, что в силу специфики месторождений полезных ископаемых, которые зачастую содержат не один, а несколько видов полезных ископаемых, помимо обозначенного выше полного (неистощимого) извлечения полезных ископаемых, требуется обеспечение комплексного использования участка недр, а именно разработка или сохранение попутных компонентов.

Надлежащее исполнение указанной обязанности предполагает обращение недропользователя в соответствующие органы государственной власти для:

- согласования технического проекта и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами (ст. 23.2 Закона РФ «О недрах»);
- представления достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах (п. 5 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах») и иной геологической информации (п. 4 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах»).

При промышленном использовании недр необходимо применение специального технического оборудования, а также создание специальных подземных сооружений, обеспечивающих геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых. В этой связи основная обязанность недропользователя при осуществлении прекращения права пользования недрами (как в случаях досрочного прекращения права пользования недрами, так и при истечении срока действия лицензии)¹ состоит в обеспечении консервации и (или) ликвидации объектов, связанных с использованием недрами. При этом на основании ч. 6 ст. 26 Закона РФ «О недрах» ликвидационные и консервационные мероприятия финансируются за счет средств пользователей недр.

Осуществление надлежащей полной или частичной ликвидации объектов, связанных с использованием недрами, предполагает приведение буровых скважин и горных выработок в состояние, которое обеспечивает безопасность жизни и здоровья граждан и охрану окружающей среды. Осуществление надлежащей консервации (полной или частичной) предполагает, как и в случае ликвидации объектов, обеспечение безопасного состояния, а также сохранность самого месторождения полезных ископаемых, расположенных

¹ В данном случае не исключается возможность проведения ликвидационных или консервационных работ в процессе осуществления права пользования недрами на основании действующих лицензий на пользование недрами, однако выделяются особенности процесса ликвидации и (или) консервации объектов, связанных с использованием недрами, как элемента самостоятельной стадии использования недр — прекращения права пользования недрами.

в пределах участка недр буровых скважин и горных выработок в течение всего времени их консервации (ч. 3 ст. 26 Закона РФ «О недрах»)¹.

Надлежащее исполнение данной обязанности пользователя недр предполагает обращение его в уполномоченные органы государственной власти для:

- согласования проекта ликвидационных и (или) консервационных работ;
- подписания акта о завершении консервации и (или) ликвидации горнодобывающего предприятия.

Учитывая опасность подземных сооружений, которые с течением времени без надлежащего их использования оказывают все больший экологический вред, и тесную взаимосвязь процессов, происходящих в природе, важность исполнения требований по рациональному использованию недр при прекращении права пользования недрами нельзя недооценивать.

В связи с вышеизложенным рациональное использование недр предполагает соблюдение определенной последовательности работ по пользованию участком недр, основанной на полученной геологической информации, ее интерпретации для использования в целях выбора наилучшего способа освоения участка недр, наиболее эффективного планирования последующих разведочных и добычных работ, а также обеспечение минимизации вредного воздействия горнодобывающей промышленности на недра и иные компоненты природной среды.

Таким образом, эффективно организованная стадийность недропользования выступает в качестве способа обеспечения их рационального использования. Законодательное регулирование последовательной организации процесса недропользования направлено на то, чтобы государством и субъектом экономической деятельности обеспечивалось рациональное использование участка недр. В связи с чем правовой механизм обеспечения рационального использования недр необходимо рассматривать с учетом выделенных стадий недропользования.

¹ Важно при этом иметь в виду различие источников финансирования ликвидационных и (или) консервационных мероприятий — собственные средства пользователя недр или бюджетные средства, предоставляемые государством. Так, в случае прекращения права пользования недрами по причинам, не зависящим от пользователя недр, и при отсутствии его вины расходы на ликвидацию и консервацию предприятия берет на себя государство (п. 1 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (возникновение угрозы жизни или здоровью населения территории, расположенной в зоне влияния горных работ) и п. 4 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (возникновение чрезвычайных ситуаций); ч. 3 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (на основании решения Правительства Российской Федерации, принятого в соответствии с ч. 5 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» в отношении участков недр федерального значения). Однако происходит исключительно финансирование данных работ, при этом до завершения ликвидации (консервации) недропользователь несет ответственность, возложенную на него законодательством о недрах.

Глава III

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО
МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР**

**§ 1. Правовое обеспечение рационального использования недр
при предоставлении права пользования недрами**

Действующая в настоящее время система государственного регулирования отношений, связанных с использованием недр для различных целей, характеризуется тем, что непосредственное извлечение полезных свойств недр может происходить только после предоставления их в пользование. Как справедливо указывал Н. Б. Мухитдинов, такой порядок обусловлен тем, что недра, являясь объектом горных отношений, выступают в качестве как объекта государственной собственности, так и объекта права пользования¹. При этом государство как собственник недр во всех случаях санкционирует получение права пользования недрами субъектами предпринимательской деятельности, а также определяет объем и содержание данного права, и в этой связи право государственной собственности является определяющим по отношению к праву пользования ими².

Указанное мнение разделяет и Г. С. Башмаков, отмечая, что право недропользования является производным от права исключительной государственной собственности на недра, и поэтому никакие действия в отношении остальных природных богатств не могут привести к возникновению права пользования недрами, так как данное право возникает только в результате предоставления участка недр в пользование в установленном порядке³.

Развивая мысль о том, что предоставление недр в пользование в любом случае санкционируется государством, Д. Г. Храмов отмечает, что право пользования недрами вытекает из права собственности на них, поскольку предоставить недра в пользование может исключительно субъект, изначально обладающий большим или равным объемом прав⁴.

¹ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. С. 83.

² Там же. С. 86, 87.

³ Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. С. 109.

⁴ Храмов Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 44.

В рамках отношений государственной собственности на недра государство в лице соответствующих органов обладает рядом прав и обязанностей, в том числе комплексом прав и обязанностей по рациональному использованию объекта государственной собственности, являющимся публичным благом. При этом полагаем справедливым мнение Е. А. Суханова, который указывает, что учет собственником природоохранных (экологических) требований, а также целевого назначения природных объектов является не ограничением права собственности, а установлением более точных границ его содержания, которое в любом случае не может быть беспредельным.

Таким образом, при осуществлении предоставленных полномочий в отношении объекта права государство обязано учитывать экологические требования, которые фактически состоят в организации наиболее эффективного, с точки зрения соблюдения публичных интересов, процесса предоставления недр в пользование, что предполагает решение государством следующих задач:

- экологически и экономически обоснованное обособление объекта недропользования — участка недр из государственного фонда недр, посредством определения границ участка недр в географических координатах;
- определение будущего пользователя участком недр, который наилучшим образом способен обеспечить освоение выбранного участка недр, с учетом его горно-геологических характеристик и особенностей;
- установление наиболее рациональных условий пользования участком недр, учитывающих особенности участка и содержащегося в нем полезного ископаемого (полезных ископаемых).

Важность решения обозначенных задач предопределяет особую роль правовых норм, опосредующих процесс предоставления недр в пользование, в обеспечении рационального использования недр. Данными нормами регламентируется порядок формирования объекта права недропользования, а также порядок выбора субъекта права пользования участком недр и порядок формирования условий пользования недрами в рамках лицензионной системы предоставления недр в пользование. Так, ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» установлено, что предоставление права пользования недрами удостоверяется лицензией, при этом в соответствии со ст. 12 указанного закона в лицензию и ее неотъемлемые составные части должно включаться в том числе указание границ участка недр, предоставляемого в пользование.

Кроме того, указанной нормой определено, что условия, закрепленные в лицензии на пользование недрами, сохраняют силу в течение предусмотренных в ней сроков или в течение срока действия данной лицензии.

На основании п. 10 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах» недропользователь обязан обеспечить выполнение условий, установленных лицензией.

Согласно ч. 1 ст. 7 Закона РФ «О недрах», на основании лицензии для целей добычи полезных ископаемых недропользователю передается определенный участок недр, имеющий статус горного отвода. При этом ч. 2 ст. 7 Закона РФ «О недрах» закрепляется перечень факторов, подлежащих учету при определении границ горного отвода, влияющих на выбор рационального способа освоения месторождения полезных ископаемых и обеспечение ох-

раны недр¹. Законодательное требование об обязательности учета обозначенных факторов при установлении границ участков недр конкретизируется в нормах Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 (далее — Положение об установлении границ), в котором закреплен порядок определения и указания в лицензии на пользование недрами границ участка недр.

Кроме того, согласно п. 13 Инструкции по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (утв. МПР России 7 февраля 1998 г. № 56, Госгортехнадзором России 31 декабря 1997 г. № 58) (далее — Инструкция по оформлению горных отводов), границы горного отвода устанавливаются для целей обеспечения рационального использования недр, охраны окружающей среды от негативного влияния работ, связанных с использованием недрами, а также защиты интересов недропользователя и государства.

При этом п. 11 Инструкции по оформлению горных отводов не допускается оставлять за границами горного отвода запасы полезного ископаемого, изначально предоставленного недропользователю, а также запасы, разработка которых по технико-экономическим причинам другими субъектами экономической деятельности нецелесообразна.

Анализ практики применения указанных норм свидетельствует о возникновении случаев, когда границы участка недр, предоставленного в пользование в виде горного отвода, не только не отражают особенностей залегания полезных ископаемых, но и устанавливаются за пределами их расположения, делая невозможным осуществление процесса недропользования в закрепленных лицензией объемах².

Следует отметить, что ранее законодательством не были определены способы обеспечения рационального использования участков недр, предоставленных в виде горных отводов, границы которых не учитывают пространственного залегания полезных ископаемых. Однако Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены поправки, направленные на обеспечение рационального использования недр в части обособления объекта недропользования. Так, введенная данным Федеральным законом ст. 7.1 Закона РФ «О недрах» предусматривает право пользователей недр на обращение в уполномоченные

¹ Так, установлено, что учету подлежат:

- пространственные контуры месторождения полезных ископаемых;
- границы безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами;
- разности бортов карьеров;
- и другие факторы, возникающие в процессе пользования недрами, влияющие на их состояние.

² См.: решение Арбитражного суда г. Москвы от 15 октября 2013 г. по делу № А40-79035/2013; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2014 г. по делу № А40-79035/13.

органы государственной власти с заявлением об исправлении технических ошибок (описок, опечаток, грамматических или арифметических ошибок либо подобных ошибок), допущенных при оформлении или переоформлении лицензий на пользование недрами, в том числе в сведениях о границах участков недр.

Отмеченное нововведение следует признать одним из самых значимых в контексте обеспечения рационального использования недр, поскольку законодательное закрепление возможности исправления технических ошибок, допущенных в сведениях о границах участков недр, направлено на выполнение требований полноты, комплексности извлечения запасов полезных ископаемых и пресечение безлицензионного пользования недрами.

Серьезной проблемой, связанной с несовершенством правового регулирования отношений по предоставлению недр в пользование в части формирования объекта недропользования — участка недр, является отсутствие законодательно закрепленного права потенциальных недропользователей выбирать участок недр для последующего осуществления в его границах геологического изучения за счет самостоятельного финансирования данных работ¹.

Следует согласиться с мнением Б. Д. Клюкина, считающего, что недостатком действующей системы предоставления участков недр в пользование является то, что в основу государственного регулирования недропользования положена разрешительная или лицензионная система, которая значительно ограничивает возможности формирования взаимовыгодных отношений партнерства государства и частного сектора, который представляют в основном горнодобывающие предприятия².

Значительно ограничивает формирование взаимовыгодных отношений партнерства государства и бизнеса и закреплённая действующим законодательством система формирования государством перечней участков недр, планируемых для предоставления субъектам экономической деятельности в пользование для проведения геологического изучения за счет собственных средств таких субъектов. Хотя федеральным законодательством о недрах предусмотрен заявительный порядок предоставления участков недр для указанных целей, в то же время, согласно п. 1.3 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения (за исключением недр на участках недр федерального значения), утвержденного приказом МПР России от 15 марта 2005 г. № 61 (далее — Порядок предоставления недр), предоставление в пользование участков недр в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных)

¹ Исключение составляет процедура предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр, содержащих твердые полезные ископаемые, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий Р1 и Р2 и которые не включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей (раздел 6 Порядка предоставления недр).

² Клюкин Б. Д. Проблемы и пути совершенствования законодательной базы горного права Российской Федерации // Экологическое право. 2010. № 3. С. 10.

средств недропользователя может осуществляться в отношении участков недр, включенных в перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, после их опубликования в установленном порядке.

Это означает, что система предоставления участков недр, в отношении которых имеется достаточно скудная геологическая информация об их промышленной значимости и ведение работ на которых требует серьезных финансовых вложений, которые могут при этом не окупиться, характеризуется отсутствием возможности учета инициативы субъекта предпринимательской деятельности. В условиях действующего правового регулирования пользователь недр вынужден выбирать из того, что фактически «предлагает» ему государство, посредством включения участков недр в соответствующие перечни объектов лицензирования.

Применяемый до 2002 г. принцип, когда потенциальный недропользователь самостоятельно выбирал участок недр, который ему интересен и который он видит перспективным для себя, на сегодняшний день заменен процедурой включения в перечни тех объектов, которые государство считает необходимым предоставить, без учета мнения субъектов экономической деятельности, которые готовы за счет собственных финансовых средств произвести необходимые работы¹.

Учитывая острую необходимость в интенсификации геолого-разведочных работ, полагаем необходимым совершенствование существующей системы предоставления недр для проведения геологического изучения за счет собственных финансовых вложений пользователей недр, состоящее в установлении более широких возможностей для учета мнения потенциальных недропользователей в части выбора перспективных участков недр.

Нормативное закрепление права потенциальных недропользователей выбирать участок недр для осуществления в его пределах деятельности по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых будет способствовать повышению эффективности правового обеспечения рационального использования недр, поскольку субъект экономической деятельности в таком случае самостоятельно определяет интересный для него объект, в полном и комплексном изучении которого он заинтересован. Более того, на основании информации, получаемой при проведении геологического изучения недр, осуществляется рациональное и эффективное планирование дальнейших работ по разработке выявленных месторождений полезных ископаемых, в связи с чем важным в контексте правового обеспечения рационального использования недр является стимулирование интереса недропользователей к проведению работ по получению данной геологической информации, то есть к полному и комплексному геологическому изучению недр.

В этой связи следует отметить, что принятыми взамен Требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, утвержденных приказом Роснедр от 15 апреля 2011 г.

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад, 2012. М.: МАКС Пресс, 2013. С. 109.

№ 407, Требования к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, за исключением участков недр федерального значения и участков недр местного значения, утвержденные приказом Роснедр от 28 сентября 2015 г. № 614 (далее — Требования к формированию перечней), предусматривают, что одним из документов, на основании которого осуществляется включение участка недр в Перечень участков недр, являются предложения субъектов предпринимательской деятельности, в том числе внесенные через портал недропользователей и геологических организаций «Личный кабинет недропользователя» (п. 1.4).

При предоставлении права пользования недрами государство обязано определить наиболее эффективный способ предоставления участков недр, обеспечивающий выбор наилучшего претендента на пользование им при учете его геологических характеристик, а при наличии оснований для предоставления права пользования недрами в заявительном порядке обеспечить проверку заявителя на предмет наличия у него необходимых для безопасного и эффективного пользования недрами финансовых, технических, технологических и кадровых возможностей.

Действующее законодательство регламентирует выбор конкретного способа предоставления участков недр в пользование в зависимости, во-первых, от вида участка недр, во-вторых, от цели его последующего использования. Кроме того, в ряде случаев имеет значение дополнительный критерий — характеристика потенциального пользователя недр. Так, например, для получения права пользования участком недр федерального значения претендент должен отвечать не только квалификационным требованиям, предъявляемым к пользователям недр, но и соответствовать дополнительным критериям, установленным ст. 2.1 Закона РФ «О недрах».

Следует согласиться с мнением Д. Л. Никишина о том, что целью действия механизма распределения прав пользования участками недр должно также являться обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр, в силу того что «недра представляют собой один из важнейших стратегических ресурсов, освоение которого является трудоемким и ресурсозатратным процессом, связанным с серьезными рисками и требующим значительных финансовых вложений и наличия хорошо оснащенной материально-технической базы»¹.

Анализ судебной практики подтверждает вывод о том, что закрепление определенных ограничений в части допуска потенциальных недропользователей к участию в состязательных процедурах, организуемых для целей предоставления участков недр в пользование, направлено на обеспечение рационального использования недр, поскольку «включение в условия проведения аукционов и приложения к ним требований к потенциальным участникам, создающих определенные препятствия и ограничивающих круг потенциальных участников, имеет своей целью не допустить к участию в аукционе

¹ *Никишин Д. Л.* Горная правоспособность как средство обеспечения соблюдения частных и публичных интересов при предоставлении прав пользования участками недр // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6. С. 34.

лиц, не способных обеспечить рациональное использование и охрану недр, что не противоречит принципам и смыслу законодательства о недропользовании» по делу¹.

Однако принятый в развитие п. 3 ст. 14 Закона РФ «О недрах» устанавливающий основания отказа в приеме заявки на участие в аукционе (конкурсе) п. 17 Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утвержденного приказом Минприроды России от 17 июня 2009 г. № 156, фактически содержит неисчерпывающий перечень требований к составу заявочных документов, подаваемых заявителем для участия в аукционе (конкурсе), поскольку указанным пунктом не установлен закрытый перечень документов, подтверждающих наличие у заявителя необходимых и достаточных финансовых, технических, технологических и кадровых возможностей для осуществления эффективного и безопасного пользования участком недр. Данный пункт содержит формулировки, допускающие широту полномочий органов государственной власти в установленной сфере деятельности, а значит, создает возможность для принятия необоснованных решений и злоупотреблений со стороны уполномоченных органов государственной власти.

Таким образом, несмотря на наличие в действующем законодательстве норм, содержащих основания для ограничения допуска к участию в состязательных процедурах субъектов, которые не обладают необходимыми техническими, технологическими, финансовыми и кадровыми возможностями для обеспечения рационального пользования участком недр, реализация данных норм затруднена в силу несовершенства подзаконного механизма их конкретизации.

Способом обеспечения рационального использования недр при предоставлении участков недр в пользование выступает предварительное формирование условий пользования недрами, осуществляемое в рамках государственной системы лицензирования пользования недрами.

Следует отметить справедливость утверждения Р. О. Халфиной о том, что «реальное общественное отношение намного богаче модели, заложенной в норме права, поскольку правовая норма, создавая правоотношение, может воплотить только его основные типичные черты»². Формирование условий пользования недрами в системе правового регулирования отношений недропользования представляет собой способ конкретизации обязанностей недропользователя в отношении определенного участка недр с учетом горно-геологических особенностей данного участка. Правовые нормы не способны отразить всю полноту и многообразие факторов, влияющих на выбор рационального способа разработки различных полезных ископаемых, так как их отличает большое разнообразие характеристик самого полезного ископаемого,

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 мая 2006 г. № 09АП-2764/06-АК.

² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. С. 35.

особенностей его залегания, а также социально-экономических особенностей региона, в котором они располагаются. Данной цели определения обязанностей пользователя недр, обеспечивающих рациональную разработку запасов полезных ископаемых, служат условия пользования недрами, в рамках которых происходит уточнение обязанностей с учетом различных факторов, имеющих значение для обеспечения рационального освоения участка.

Полагаем обоснованным мнение И. Н. Сидорова о том, что концепция по предоставлению права пользования недрами только как исключительного права заниматься геологическим изучением недр, разведкой или добычей полезных ископаемых, а также иными видами пользования недрами является устаревшей. При определении условий пользования недрами на стадии предоставления, переоформления, досрочного прекращения должны быть урегулированы вопросы собственности на недвижимое имущество, как государственное, так и частное, на геологическую документацию, а также на специальные права в соответствии со специальным законодательством: земле-, водо-, лесопользования¹.

Анализ правовых норм, регламентирующих порядок формирования условий пользования недрами, позволяет сделать вывод о том, что способ определения данных условий зависит от того, кто является субъектом формирования указанных условий, а также от вида пользования недрами.

Во-первых, формирование условий пользования недрами осуществляется государством, которое самостоятельно определяет и утверждает условия пользования в отношении конкретного участка недр, вследствие чего потенциальные пользователи недр не располагают правом выбора и для получения данного участка в пользование обязаны согласиться с предлагаемыми условиями.

Государство выступает в качестве субъекта, формирующего условия пользования недрами при предоставлении участков недр для следующих целей:

- для разведки и добычи полезных ископаемых (за исключением случаев получения данного права в связи с открытием месторождения недропользователем, который проводил геологическое изучение участка, на котором открыто месторождение полезных ископаемых);
- для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых (в рамках совмещенной лицензии).

При предоставлении недр в пользование для указанных целей законодательством предусматривается проведение состязательных процедур² — аукционов и конкурсов на право пользования недрами.

¹ Сидоров И. Н. Система правоотношений при переходе права пользования как межинституциональная проблема горного права: Материалы научной конференции «Актуальные проблемы горного права». М., 2010. С. 132.

² Исключение составляет предусмотренный разделом 5 Порядка предоставления недр упрощенный порядок получения права пользования недрами для целей геологического изучения за счет средств пользователя недр в отношении участка недр, аукцион на право пользования которым в рамках совмещенной лицензии (для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых) был признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки от единственного участника.

Во-вторых, формирование условий пользования участком недр осуществляется потенциальным пользователем недр. Однако в данном случае предусматривается порядок согласования и утверждения условий, предлагаемых заявителем, государством. Указанный порядок формирования условий предусмотрен для таких видов пользования недрами, как:

- геологическое изучение недр за счет собственных средств пользователя недр;
- краткосрочное (до одного года) право пользования недрами.

Формирование условий при предоставлении права пользования недрами для геологического изучения недр за счет собственного финансирования субъектов предпринимательской деятельности осуществляется потенциальным пользователем недр. В соответствии с подп. 6 п. 3.1 Порядка предоставления недр для получения права пользования недрами в указанных целях заявитель подает заявку, которая в том числе должна содержать программу геологического изучения участка недр с указанием видов, объемов, сроков проведения работ, ожидаемых результатов геологического изучения, в том числе по приросту запасов полезных ископаемых.

В свою очередь, формирование условий пользования недрами при предоставлении краткосрочного права пользования недрами также происходит посредством представления заявителем предложений по данным условиям. Так, в соответствии с Порядком рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр, утвержденным приказом МПР России от 24 января 2005 г. № 22 (далее — Порядок рассмотрения заявок), предоставление указанного права осуществляется в заявительном порядке. При этом заявка и прилагаемые к ней материалы должны содержать предложения потенциального пользователя недр по условиям пользования участком недр, в том числе сведения о предполагаемых уровнях добычи полезных ископаемых и мероприятиях, связанных с обеспечением охраны недр.

Согласно п. 6 Порядка рассмотрения заявок, процедура рассмотрения заявки и прилагаемых к ней документов включает оценку представленных заявочных материалов, в том числе на предмет их соответствия требованиям по рациональному использованию недр.

Однако реализация названных положений на практике порождает правовую неопределенность в отношении критерия, которому должны соответствовать предложения заявителя по условиям пользования недрами. Данные требования в общем виде сформулированы в ст. 23 Закона РФ «О недрах» и не конкретизируются в каком-либо ином нормативном правовом акте применительно к конкретным видам пользования недрами или видам полезных ископаемых.

В этой связи остается неясным, каким именно требованиям должны отвечать предложения заявителя по условиям недропользования для удовлетворения его заявки на получение права краткосрочного пользования участком недр. Более того, действующая формулировка ч. 1 ст. 21.1 Закона РФ «О недрах» предусматривает, что «органы, досрочно прекратившие право пользования участком недр, могут предоставить право краткосрочного поль-

зования недрами», не устанавливая при этом исчерпывающих оснований для отказа в таком предоставлении¹.

В условиях отсутствия четкой регламентации требований рационального использования и охраны недр, которым должны соответствовать подготавливаемые претендентом условия пользования участком недр, необходимость закрепления исчерпывающего перечня оснований отказа в предоставлении краткосрочного права пользования недрами приобретает еще большую актуальность.

В-третьих, отдельно следует выделить условия пользования недрами при переходе права пользования недрами, а также при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых, поскольку при наличии данных оснований возникновения права пользования недрами условия пользования недрами формируется не государством и не претендентом на получение права пользования недрами.

Особенность способа формирования условий пользования недрами при получении права разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения состоит в том, что формирование условий производится субъектом, который уже обладает статусом пользователя недр (или обладал данным статусом в отношении того же участка недр при осуществлении его геологического изучения) и имеет исключительное основание для получения участка недр для разведки и добычи полезных ископаемых в отсутствие составительных процедур.

Согласно п. 3 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами, при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр, за исключением участка недр федерального значения и участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, утвержденного приказом МПР России от 24 января 2005 г. № 23 (далее — Порядок рассмотрения заявок, утвержденный приказом МПР России № 23), заявка на получение права пользования недрами должна содержать в том числе предложения заявителя по условиям пользования недрами².

¹ Порядком рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр установлены только основания отказа в приеме заявки на предоставление данного права краткосрочного пользования участком недр. Так, согласно п. 8 Порядка рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр, по итогам рассмотрения заявки и прилагаемых к ней документов Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган принимает решение об удовлетворении заявки и предоставлении заявителю права пользования участком недр или об отказе в удовлетворении заявки.

² Данные предложения должны включать в себя сведения о: планируемых видах, объемах, а также сроках осуществления работ по разведке месторождения полезных ископаемых; планируемых сроках ввода месторождения в промышленное освоение; предполагаемых уровнях добычи полезных ископаемых; мероприятиях, связанных с обеспечением охраны недр и окружающей среды.

При этом предлагаемые условия пользования недрами рассматриваются уполномоченным органом государственной власти для оценки их соответствия установленным требованиям по рациональному использованию недр. В случае если представленные предложения не соответствуют требованиям по рациональному использованию недр, заявителю предлагается доработать их и представить на повторное рассмотрение (абз. 2 п. 6 Порядка рассмотрения заявок, утвержденного приказом МПР России № 23).

Как и в рассмотренном ранее случае предоставления краткосрочного права пользования недрами, указанным нормативным правовым актом также не конкретизируются сформулированные в общем виде в ст. 23 Закона РФ «О недрах» требования по рациональному использованию недр, которым должны соответствовать предложения заявителя, в связи с чем необходимо совершенствование данного порядка в части устранения возможности для слишком широкого усмотрения органов государственной власти при принятии решения о предоставлении (отказе в предоставлении) права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения.

При переоформлении лицензии происходит переход права пользования недрами от одного субъекта предпринимательской деятельности к другому в порядке, предусмотренном действующим законодательством. При этом условия пользования участком недр, закрепленные в первоначально выданной лицензии, не подлежат пересмотру (ч. 2 ст. 17.1 Закона РФ «О недрах»). Таким образом, при осуществлении процедуры переоформления лицензии новый пользователь недр, приобретая право пользования недрами, соглашается с установленными ранее условиями. Государство также ограничено в праве изменить данные условия при осуществлении процедуры переоформления лицензии.

Особенность данного порядка заключается в том, что прежние условия пользования недрами могут быть сформированы любым субъектом правоотношений по пользованию недрами, поскольку переоформлению подлежат лицензии с различным целевым назначением.

Таким образом, от надлежащей конкретизации в рамках условий пользования недрами требований по рациональному использованию недр во многом зависит их исполнение. От того, насколько адекватно определены и установлены основные условия по рациональному освоению участка недр, зависит их последующая конкретизация при разработке технических и технологических решений в соответствующих проектных документах.

Вместе с тем действующее законодательство, регламентирующее порядок формирования условий пользования недрами, не всегда позволяет эффективно решать задачу конкретизации в условиях лицензии требований по рациональному использованию недр применительно к конкретным участкам недр.

Так, практика применения норм, регулирующих формирование условий пользования недрами, показывает неэффективность требования о необходимости включения в условия лицензии следующих обязательств:

- по видам и объемам проведения работ по геологическому изучению недр (абз. 6 подп. 1 п. 24 Административного регламента Федерально-

го агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензию на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержденного приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 (далее — Регламент о выдаче лицензий), поскольку данное требование не исключает возможности внесения в лицензию заведомо неисполнимых или излишних требований, ввиду того что виды и необходимые объемы указанных работ могут быть определены исключительно после надлежащего изучения геолого-геофизических материалов об участке недр, после составления проекта работ по геологическому изучению недр. Кроме того, в ряде случаев пользователями недр проводятся геолого-разведочные работы, отличные по видам и объемам от предусмотренных лицензией на пользование недрами, однако объем полученной геолого-геофизической информации обеспечивает более детальное изучение участка недр;

- по обеспечению согласованного уровня добычи минерального сырья, так как обоснованные уровни добычи могут быть определены только после проведения детального геологического изучения и разведки месторождения полезных ископаемых и установлены в проекте разработки месторождения полезных ископаемых, который подлежит согласованию с уполномоченными органами государственной власти (п. 7 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах», абз. 11 подп. 1 п. 24 Регламента о выдаче лицензий).

В этой связи необходимо совершенствование правового механизма обеспечения рационального использования недр в части определения объекта недропользования — участка недр, выбора будущего пользователя недр, а также формирования условий пользования недрами по следующим направлениям:

- исключение требования о необходимости включения в условия пользования недрами положений о видах и объемах работ по геологическому изучению недр, которые должны быть определены после надлежащего изучения геологической информации в проектной документации на геологическое изучение недр, а также положения о согласованном уровне добычи минерального сырья, который также не может быть надлежащим образом определен при предоставлении недр в пользование;
- закрепление требований рационального использования недр, которым должны соответствовать предложения заявителей на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых и при получении права краткосрочного пользования недрами.

§ 2. Задачи совершенствования правового обеспечения рационального использования недр при пользовании недрами для целей геологического изучения

В процессе получения геологической информации о недрах, содержащей сведения о минерагеническом потенциале страны, определяются закономерности формирования и размещения различных видов полезных ископаемых. За счет получаемой геологической информации о недрах обеспечивается планомерное вовлечение полезных ископаемых в промышленное освоение, что позволяет гарантировать соблюдение интересов как нынешнего, так и будущих поколений в минеральном сырье.

Кроме того, геологическая информация служит основой для определения наиболее рациональных методов ведения горных работ, поскольку в процессе геологического изучения происходит получение сведений о:

- количестве и качестве запасов полезных ископаемых;
- горно-геологических, гидрогеологических и других условиях разработки месторождений полезных ископаемых.

Важно также отметить, что процесс геологического изучения недр не прерывается после начала разработки участка недр для добычи полезных ископаемых, поскольку при проведении данных работ недра постоянно изучаются, «получаемые данные постоянно сравниваются с имевшимися ранее, картографический материал и другие учетные документы пополняются, картина строения данного участка становится все более исчерпывающей и достоверной»¹.

Таким образом, от эффективности реализации требований по рациональному использованию недр при проведении работ по геологическому изучению недр во многом зависит результативность обеспечения рационального использования недр в последующем.

Учитывая важность решения в процессе проведения геологического изучения недр отмеченных задач, полагаем справедливым мнение В. Б. Агафонова о необходимости интенсификации геологического изучения недр, в результате которого обеспечивается получение новой геологической информации о недрах, являющейся основой последующего вовлечения в освоение новых месторождений полезных ископаемых².

Вместе с тем в настоящее время ситуация с поиском и разведкой месторождений полезных ископаемых вызывает серьезные опасения у специалистов. В отношении такого стратегически важного ресурса, как нефть, необходимо сказать, что с 1994 г. прирост нефтяных запасов не компенсирует текущую добычу. С 2002 г. нефтяные компании стали вкладывать значительно меньше средств в геологическое изучение, вследствие чего интенсивно разрабатываются лишь наиболее крупные месторождения, а месторождения,

¹ *Башмаков Г. С.* Право пользования недрами в СССР. С. 35.

² *Агафонов В. Б.* Правовой режим геологической информации о недрах. М.: Право ТЭК, 2010. С. 31.

относящиеся к разряду средних и мелких, остаются неразведанными, в результате возрастает доля трудноизвлекаемых запасов¹.

Согласно данным Государственного доклада о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2011 г., «размах поисковых работ, ориентированных на открытие новых объектов в слабо изученных районах, еще далек от желаемого. По этому показателю мы серьезно отстаем от многих других зарубежных стран, что свидетельствует о неблагоприятном для геологоразведчиков инвестиционном климате в России»².

Более того, в аналогичном докладе за 2013 год отмечается негативная тенденция снижения уровня частных инвестиций в геологоразведку. Так, «затраты недропользователей, чьи интересы связаны с твердыми полезными ископаемыми, сократились за этот год более чем на 10%, составив всего 39,4 млрд руб. против 44,1 млрд руб. годом ранее. Соответственно, если в 2012 г. доля средств недропользователей, выделенных на восполнение запасов твердых полезных ископаемых, убывающих в результате добычи, превышала четверть совокупных инвестиций частного бизнеса, то в 2013 г. она составила немногим более 16%»³.

В 2013 г. за счет средств недропользователей было открыто 30 месторождений углеводородного сырья (27 нефтяных, 2 нефтегазоконденсатных и 1 газоконденсатное), из них 11 месторождений — в Западно-Сибирской НПП и 16 — в Восточно-Уральской НПП. «Все открытые в 2013 году месторождения нефти и газа относятся к категории мелких. Аналогичная ситуация с резким преобладанием открытия мелких и очень мелких по запасам месторождений углеводородного сырья (особенно нефти) фиксируется также в предыдущем периоде 2004—2012 гг., что в перспективе ведет к ухудшению структуры разведанных запасов углеводородного сырья страны»⁴.

Отчасти появление негативной тенденции снижения интенсивности геологоразведки связано с недостаточным учетом в законодательстве вероятностного характера получаемой геологической информации о недрах, что обуславливает высокую степень риска проектов, связанных с поиском месторождений полезных ископаемых. В связи с чем успешное решение задачи привлечения частных средств в проведение геологического изучения недр связано с наличием правовых гарантий получения открытого месторождения в разработку.

Еще дореволюционный исследователь горного права А. Штоф в работе «Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих

¹ Агафонов В. Б. Правовой режим геологической информации о недрах. М.: Право ТЭК, 2010. С. 96–97.

² Государственный доклад о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2011 году. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131017>.

³ Государственный доклад о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2013 году. URL: https://drive.google.com/file/d/0B_HjFtWw_u4AVnFud0d4XAtSWM/view.

⁴ Каспаров О. С., Хлебников П. А., Варламов А. И., Соловьев Б. А. Итоги геолого-разведочных работ на углеводородное сырье в 2013 г. на территории России и ее континентальном шельфе и задачи на 2014 г. // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2014. № 2. С. 10.

в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы» отмечал, что «добыча полезных ископаемых, представляя собой не что иное, как разрушение части земной коры, производится в большинстве случаев под землей; этим обусловливается [...] особая трудность дела, преодолеть которую можно лишь при затратах значительных средств, — затратах, часто весьма рискованных в смысле неуверенности в успехе. Отсюда видно уже, что государство, заботящееся о развитии у себя горного дела, не может не задаваться целью — обставить производство его [...] условиями, которые, устраняя все то, что способно усиливать естественные трудности дела при соединении им к ним искусственных препятствий, тем самым способствовали бы привлечению к нему капиталов»¹.

И сегодня, несмотря на серьезное развитие научного прогресса, деятельность по поиску месторождений полезных ископаемых является высокорискованным вложением средств потенциальных недропользователей, так как получение прибыли от вложенных в проведение геологического изучения недр средств растянуто на весьма значительный срок и, более того, может и вовсе не окупиться, в случае если проведенные работы дадут отрицательные результаты с точки зрения рентабельности отработки обнаруженных запасов.

Пользование недрами представляет собой предпринимательскую деятельность, направленную на получение прибыли, однако на стадии поисков месторождения пользователь вкладывает средства, не получая при этом никаких реальных доходов, кроме геологической информации о недрах. Непосредственный процесс извлечения доходов от использования участка недр начинается с момента добычи полезных ископаемых.

Таким образом, очевидна связь процесса непосредственного проведения работ по геологическому изучению участка недр с последующей возможностью получения права добычи полезных ископаемых открытого месторождения, поскольку отсутствие такой гарантии лишает смысла стадию поисков для субъектов предпринимательской деятельности как не приносящую прибыли. В этой связи эффективность реализации требований по рациональному использованию недр зависит от наличия гарантий получения права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участке, в пределах которого субъект экономической деятельности провел поисковые и оценочные работы и установил наличие промышленно значимого объекта — месторождения полезных ископаемых.

Учитывая вышеизложенное, анализ эффективности реализации требований по рациональному использованию недр, направленных на регламентацию процесса геологического изучения недр, необходимо рассматривать от момента предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения и до установления факта открытия месторождения полезных ископаемых (или до момента подтверждения по результатам проведенных работ отсутствия промышленно значимого объекта в пределах геологического отвода).

¹ *Штоф А.* Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 1.

Основным требованием по рациональному использованию недр, установленным действующим законодательством применительно к осуществлению геологического изучения недр, выступает требование об обеспечении полноты геологического изучения участков недр (п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»)¹.

В правоотношениях по пользованию участком недр для геологического изучения недр реализация данного требования обеспечивается посредством исполнения недропользователем обязанности по проведению наиболее полного и комплексного изучения геологических свойств лицензионного участка, которая составляет одну из его основных обязанностей.

При этом реализация данной обязанности предполагает предоставление пользователю недр соответствующих прав, в частности использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии (п. 1 ч. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах»); самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству (п. 2 ч. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах»).

В целях исполнения указанной обязанности пользователю недр необходимо обращаться в уполномоченные органы государственной власти для:

- получения права пользования недрами для целей геологического изучения и проведения государственной регистрации данных работ;
- проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых;
- проведения экспертизы запасов полезных ископаемых;
- установления факта открытия месторождений полезных ископаемых.

Согласно действующему законодательству, в целях получения права пользования недрами для осуществления поисков и оценки месторождений полезных ископаемых за счет финансирования недропользователя претендент подает заявку с приложением комплекта заявочных материалов. Одновременно с подачей заявки заинтересованный хозяйствующий субъект приобретает право на рассмотрение поданной им заявки, которое обеспечивается обязанностью государства в лице уполномоченных органов рассмотреть ее и оценить на предмет наличия у заявителя необходимых финансовых, технических, технологических и кадровых возможностей для обеспечения рационального использования предоставляемого участка недр и по результатам оценки принять по ней решение о предоставлении права пользования недрами или об отказе в предоставлении такого права (п. 3.3, 3.5 Порядка предоставления

¹ Следует в этой связи отметить наличие некорректной формулировки п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах», которая устанавливает, что основным требованием по рациональному использованию и охране недр является в том числе обеспечение рационального комплексного использования и охраны недр. На основе прямого толкования данной правовой нормы можно сделать вывод о несовершенстве юридической техники при формулировании данных требований, что на практике затрудняет реализацию и применение рассматриваемой нормы.

недр). В случае удовлетворения заявки на основании решения комиссии (абз. 1 п. 3 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах») заявителю предоставляется право пользования недрами, оформляемое лицензией.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации предоставление права пользования недрами для осуществления геологического изучения недр за счет собственного финансирования недропользователя осуществляется в бесконкурсном порядке, по заявке претендента, которая рассматривается комиссией, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр.

В целом такой подход законодателя представляется оправданным с практической точки зрения, поскольку в этом случае хозяйствующий субъект, заинтересованный во вложении собственных финансовых средств в изучение территории, в отношении которой не имеется сведений о содержащихся полезных ископаемых (или имеются, но недостаточные для предоставления в пользование для добычи), при подтверждении собственной финансовой состоятельности и обладающий необходимыми кадровыми, техническими и технологическими возможностями, может получить право пользования недрами без проведения аукциона или конкурса.

Непосредственной процедуре предоставления права пользования недрами для геологического изучения недр предшествует ряд административных процедур. В частности, действующим законодательством предусмотрены такие действия, как формирование и опубликование уполномоченными органами государственной власти перечней участков недр, планируемых к предоставлению в пользование¹. При этом у будущих недропользователей отсутствует право выбора участка недр, на котором они готовы осуществлять высоко-рисковую деятельность по поискам месторождений полезных ископаемых.

Наличие названных административных процедур в правоприменительной практике обуславливает снижение заинтересованности субъектов экономической деятельности в проведении геологического изучения недр, поскольку создает серьезную административную нагрузку. Действующие недропользователи в большей степени разрабатывают имеющиеся в их распоряжении лицензионные объекты без обеспечения восполнения (прироста) запасов полезных ископаемых за счет проведения геолого-разведочных работ, что фактически можно признать нерациональным использованием ресурсов недр с точки зрения соблюдения прав нынешнего и будущих поколений в минеральном сырье.

Как справедливо отмечает М. М. Бринчук, «с учетом существующей многие годы в России практики широкомасштабной эксплуатации ресурсов

¹ Как уже было отмечено выше, механизм предоставления отдельных категорий участков недр в пользование для целей геологического освоения был введен приказом Минприроды России от 27 января 2014 г. № 37. Однако возможность получения в пользование участка недр для геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений полезных ископаемых без их включения в программы и перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, установлена в отношении узкого круга площадей, содержащих твердые полезные ископаемые, в отношении которых имеется очень скудная геологическая информация, ввиду чего данные площади не вызывают достаточного интереса у субъектов предпринимательской деятельности.

недр угроза возможности удовлетворения потребностей будущих поколений в этих ресурсах становится реальной»¹. Необходимо обеспечить соблюдение интересов будущих поколений в минеральном сырье, в том числе посредством стимулирования действующих недропользователей к получению новой геологической информации о недрах, что позволит сформировать основу для устойчивого развития горнодобывающей промышленности.

Представляется, что в целях обеспечения рационального использования недр и устойчивого развития минерально-сырьевого комплекса нашей страны описанная выше правовая модель предоставления недр в пользование для целей геологического изучения недр требует усовершенствования. В частности, в законодательстве мог бы получить свое официальное закрепление заявительный принцип предоставления права пользования недрами для указанных целей, который применялся бы в отношении малоизученных, малоосвоенных территорий. Кроме того, в законодательстве мог бы получить отражение принцип первенства заявки, который предполагает предоставление права пользования недрами субъекту экономической деятельности, чья заявка зарегистрирована в установленном порядке первой в отношении такого участка недр.

Опережая возникновение проблем в правоприменительной практике, считаем целесообразным в целях исключения злоупотреблений со стороны субъектов предпринимательской деятельности, не заинтересованных в освоении участка недр, но заявляющих о получении права пользования недрами в льготном порядке исключительно в целях последующей передачи своего права за вознаграждение, закрепить в законодательстве о недрах обязанность заявителя в течение определенного срока после подачи заявки на получение участка недр в пользование представить в уполномоченные органы государственной власти технико-экономические предложения по проведению геологического изучения выбранного участка. В случае непредоставления на рассмотрение указанных предложений заявка такого субъекта должна аннулироваться с последующим отказом в предоставлении ему права пользования недрами.

Обязательным условием обеспечения рационального использования недр является наличие эффективных инструментов государственного управления на этапе проектирования проведения геолого-разведочных работ, позволяющих обеспечить соблюдение пользователями недр требований законодательства и условий лицензии, а также недопущение выборочного проведения геологического изучения и использования устаревших технологий. Важнейшим из таких инструментов является экспертиза проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемая на основании ч. 3 ст. 36.1 Закона РФ «О недрах» и принятого

¹ Бринчук М. М. Актуальные проблемы горного права как органической части экологического права // Нефть, газ и право. 2011. № 2. С. 41–42.

в ее развитие Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по организации экспертизы проектов геологического изучения недр, утвержденного приказом Минприроды России от 12 апреля 2013 г. № 139 (далее – Регламент об экспертизе проектов).

Основной целью проведения данной экспертизы является оценка соответствия проекта требованиям законодательства о недрах, в том числе требованиям рационального и комплексного недропользования, условиям пользования недрами и техническому (геологическому) заданию, утвержденным в установленном порядке стандартам, нормам и правилам. В частности, при проведении экспертизы проектов геологического изучения недр пресекается возможность проведения работ:

- за пределами границ участков недр, предоставленных в пользование;
- в сроки, не соответствующие условиям пользования недрами, предусмотренным лицензией;
- в объеме, не обеспечивающем опoisкование всей необходимой площади;
- с использованием устаревших и (или) не применимых для решения поставленных задач технологий.

Следует отметить, что законодательством о недрах установлена обязанность пользователя недр по соблюдению требований проектной документации. В этой связи положения проекта относительно территории, видов, сроков, объемов, технологии и порядка проведения работ становятся обязательными для пользователя недр после его утверждения, которое в настоящее время осуществляется только при наличии положительного заключения экспертизы проектов геологического изучения недр. То есть проведение экспертизы проектов геологического изучения, поисков и разведки месторождений полезных ископаемых обеспечивает возможность предотвращения нерационального использования недр еще до непосредственного проведения геолого-разведочных работ.

Фактором, снижающим эффективность реализации требований по рациональному использованию недр при геологическом изучении, является отсутствие законодательного закрепления обязанности недропользователей применять наилучшие доступные технологии при проведении геолого-разведочных работ на предоставленном в пользование участке недр.

Данный вывод можно сделать, проанализировав положения ст. 36.1 Закона РФ «О недрах» и Регламента об экспертизе проектов, в которых не закреплена обязательность оценки представляемого на экспертизу проекта геологического изучения недр на предмет включения в него сведений о применении наилучших доступных технологий при проведении работ на участке недр. По нашему мнению, цели и задачи проводимой экспертизы в том числе должны состоять в проведении надлежащей оценки представляемых на экспертизу проектов геологического изучения недр на предмет обеспечения рациональности использования участка недр, с учетом имеющихся данных

о горно-геологическом строении участка недр на основе применения наилучших доступных технологий.

При этом в законодательстве необходимо установить минимальные требования рационального использования недр применительно к видам полезных ископаемых для установления в ходе проведения экспертизы соответствия или несоответствия технических и технологических решений данным требованиям.

Проблемы, связанные с внедрением в геологическую отрасль новейших инновационных технологий для поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, нашли отражение в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1039-р: «...на сегодняшний день явно проявилось отставание в развитии отечественных технических средств и технологий для проведения геолого-разведочных работ от уровня, достигнутого зарубежными странами. Применяемые в данной отрасли технические средства в значительной степени изношены и морально устарели. ...Необходимость выявления новых источников минерального сырья, которое становится все более сложным и дорогостоящим ввиду постоянного усложнения условий осуществления геолого-разведочных работ, определяет необходимость разработки новых научных теорий, методов и технологий поисков и разведки месторождений полезных ископаемых».

Констатируемая негативная ситуация, связанная с отставанием в развитии технических средств и технологий, применяемых при проведении работ по пользованию недр, обуславливается в том числе отсутствием законодательных стимулов к разработке и применению в хозяйственной деятельности предприятия наилучших доступных технологий, а также правовой неопределенностью в части определения критериев отнесения технологий к наилучшим доступным.

В целях устранения обозначенных несовершенств правового регулирования представляется необходимым закрепление в законодательстве мер экономического стимулирования пользователей недр к использованию передовых технологий в сфере геологического изучения недр, поскольку применение передовых научно-технических и технологических решений, во-первых, позволяет снизить риски, которые непременно возникают при осуществлении данного вида пользования недрами, особенно на ранних стадиях геологического изучения территории, а во-вторых, обеспечить в последующем рациональное использование содержащихся в недрах полезных ископаемых.

Целям обеспечения рационального использования недр служат также установленные в законодательстве требования о ведении государственного баланса запасов полезных ископаемых. Статьей 31 Закона РФ «О недрах» установлено обязательное ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, направленное на осуществление учета состояния ее минерально-сырьевой базы.

Государственный баланс запасов формируется на основе классификации запасов полезных ископаемых¹ и содержит информацию о:

- количестве, качестве и степени изученности запасов по каждому виду полезных ископаемых по отдельным месторождениям;
- размещении полезных ископаемых, степени их промышленного освоения, об их потерях при проведении добычных работ;
- обеспеченности разведанными запасами полезных ископаемых промышленности.

Нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения, возникающие по поводу ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых, является Порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса, утвержденный приказом Минприроды России от 6 сентября 2012 г. № 265 (далее — Порядок постановки запасов).

Согласно п. 10 Порядка постановки запасов, основанием для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс является заключение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, утверждаемое Федеральным агентством по недропользованию².

Поскольку на основании проведенной экспертной оценки представляемых документов, содержащих сведения о запасах (ресурсах) полезных ископаемых, производится государственный учет данных полезных ископаемых, осуществляются оценка целесообразности дальнейших горных работ и планирование методов их проведения, то «одним из важнейших направлений совершенствования отношений недропользования является совершенствование экспертной оценки обнаруженных месторождений, посредством ужесточения норм о контроле за качеством и достоверностью запасов полезных ископаемых»³.

Завершающим этапом процесса геологического изучения недр является установление уполномоченными органами государственной власти факта открытия месторождения полезных ископаемых.

В процессе осуществления данной процедуры происходит оформление положительных результатов проведенных работ по поискам и оценке ме-

¹ Приказ Минприроды России от 1 ноября 2013 г. № 477 «Об утверждении Классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 5; приказ МПР России от 11 декабря 2006 г. № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 5; приказ Минприроды России от 1 сентября 2011 г. № 718 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов теплоэнергетических и промышленных подземных вод» // РГ. 2011. № 240.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение».

³ Ключкин Б. Д. Законодательная база горного права РФ: современные проблемы и пути совершенствования // Экологическое право. 2002. № 3. С. 12.

сторожений полезных ископаемых. Государство в лице уполномоченных органов удостоверяет открытие пользователем недр месторождения полезных ископаемых, под которым понимается документально подтвержденный факт выявления нового объекта, запасы которого в недрах квалифицированы по категории С1 и С2, а для объектов твердых полезных ископаемых, характеризующихся сложным геологическим строением, — по категории С2 и имеющих, по заключению органов государственной экспертизы, самостоятельное промышленное значение¹.

Более того, в результате выдачи свидетельства об установлении факта открытия промышленно значимого объекта — месторождения полезных ископаемых пользователю недр предоставляется право в бесконкурсном порядке получить его в пользование для целей дальнейшей разведки и добычи полезных ископаемых на основании абз. 2 ч. 3 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах».

Согласно п. 3 Инструкции, правом подачи заявки на установление факта открытия месторождения полезных ископаемых обладает пользователь недр, проводивший работы по геологическому изучению недр в соответствии с выданной лицензией.

Анализ судебной практики показывает, что суды при оспаривании отказов в предоставлении права пользования недрами на основании факта открытия месторождения полезных ископаемых исходят из того, что установление факта открытия месторождения возможно не только в связи с проведением работ по поискам и оценке месторождения полезных ископаемых на основании лицензии на геологическое изучение недр, но также и на основании совмещенной лицензии на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых².

Кроме того, следует указать, что в ряде случаев недропользователи, проводившие работы по геологическому изучению недр, обращаются за установлением факта открытия месторождения не того полезного ископаемого, на поиски и оценку которого была выдана первоначальная лицензия.

В соответствии с п. 2 Инструкции установление факта открытия месторождений полезных ископаемых осуществляется в отношении тех видов полезных ископаемых, на изучение которых была выдана лицензия на пользование недрами. При этом согласно абз. 3 п. 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 (далее — Положение о порядке лицензирования), лицензия на геологическое изучение недр дает право изучения только того вида (или видов) полезного ископаемого,

¹ Пункт 9 Инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых, утвержденной приказом МПР России от 11 ноября 2004 г. № 689 // РГ. 2004. № 284 (далее — Инструкция).

² Позиция о возможности установления факта открытия месторождения полезных ископаемых в отношении пользователя недр, проводившего работы по геологическому изучению недр в рамках предоставленной совмещенной лицензии на пользование недрами, поддержана в постановлениях ФАС Московского округа от 9 декабря 2011 г. по делу № А40-124594/10-17-769, от 26 апреля 2013 г. по делу № А40-2245/12-121-21, от 27 июня 2011 г. по делу № А40-111673/10-2-505.

который указан в лицензии, и не предоставляет данному недропользователю приоритетного права получить в дальнейшем право пользования недрами для разработки месторождения полезных ископаемых.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрено императивное правило о том, что право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых возникает у пользователя недр только в случае, если за счет собственных средств им открыто месторождение того полезного ископаемого, на поиски и оценку которого была выдана первоначальная лицензия.

Как уже было отмечено ранее, при принятии решения о проведении геологического изучения участка недр хозяйствующим субъектом в расчет принимается возможность в последующем получить участок недр для целей добычи полезных ископаемых, поскольку именно данная деятельность служит источником получения прибыли для предприятия.

В связи с этим, по нашему мнению, повышению эффективности реализации требования о полном геологическом изучении недр будет способствовать закрепление в ст. 6 Закона РФ «О недрах» права недропользователей проводить поиски и оценку месторождений полезных ископаемых в пределах предоставленных им геологических отводов в рамках групп полезных ископаемых.

Кроме того, действующее законодательство предусматривает возможность отказа в предоставлении права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения в случае, если в результате открытия месторождения данный участок приобретает статус участка недр федерального значения.

Так, ч. 5 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» закрепляется право Правительства Российской Федерации принять решение об отказе в предоставлении права разведки и добычи полезных ископаемых лицу, которое является иностранным инвестором, или лицу, которое является юридическим лицом с участием иностранных инвесторов, которым при проведении геологического изучения открыто месторождение полезных ископаемых, отвечающее установленным критериям участка недр федерального значения, а также право прекратить право пользования недрами по совмещенной лицензии на участке недр, приобретающем характеристики участка недр федерального значения в случае возникновения угрозы обороне страны и безопасности государства.

Таким образом, пользователям недр оказывается невыгодно открывать крупные месторождения и осуществлять поиски стратегического сырья, поскольку существуют высокие риски неполучения права последующей разработки открытого месторождения.

В этой связи пользователи недр не заинтересованы в проведении полного геологического изучения предоставленного в пользование участка недр, обеспечивающего достоверную оценку залегаемых в границах участка запасов полезных ископаемых. Фактически ненадлежащее исполнение основного требования по рациональному использованию недр, состоящего в обеспечении полноты геологического изучения (п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»), провоцируется существующим риском лишения предоставленного права или неполуче-

ния в дальнейшем права разработки открытого месторождения (на основании ч. 5 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах»), так как проведение наиболее полного изучения геологических характеристик участка может повлечь увеличение объема залегаемых запасов полезных ископаемых, а значит, возможность соответствия лицензионного участка критериям участка недр федерального значения.

Как отмечает М. В. Дудиков, «законодательное закрепление предоставления права пользования участками недр без конкурса или аукциона на основании установления факта открытия месторождения полезных ископаемых преследовало бы цель привлечения дополнительных инвестиций для развития и укрепления минерально-сырьевой базы Российской Федерации за счет негосударственных средств. На сегодняшний день в стране отмечен дефицит таких средств. И предоставление участков недр для целей разведки и разработки месторождений в настоящее время осуществляется в основном за счет ранее открытых месторождений полезных ископаемых»¹.

Принимая во внимание рисковый характер и высокую стоимость геолого-разведочных работ, полагаем, что отсутствие гарантий получения открытого за счет собственных средств недропользователя месторождения полезных ископаемых в пользование является фактором, снижающим эффективность реализации требования по рациональному использованию недр, состоящего в необходимости проведения наиболее полного геологического изучения участка недр, предоставленного в пользование, обеспечивающего достоверную оценку залегаемых запасов полезных ископаемых.

Кроме того, при проведении геологического изучения недр с целью поисков и оценки месторождений полезных ископаемых реализация основного требования по рациональному использованию участка недр, сформулированного в виде обязанности пользователя недр провести полное геологическое изучение участка недр, затруднена в силу отсутствия права недропользователя проводить изучение в отношении иных полезных ископаемых, напрямую не закрепленных в лицензии, но располагающихся в пределах геологического отвода.

Учитывая, что геологическая среда, частью которой является участок недр, представляет собой сложное многокомпонентное образование, полнота геологического изучения недр предполагает проведение исследований участка недр в комплексе всех составляющих его минеральных веществ, которые могут быть изучены при существующем уровне развития техники и технологий.

С учетом изложенного в целях повышения эффективности реализации требования о полном геологическом изучении недр предлагаем закрепить в Законе РФ «О недрах» право недропользователей проводить поиски и оценку месторождений полезных ископаемых в пределах предоставленных им геологических отводов в рамках групп полезных ископаемых: твердые полезные ископаемые, углеводородное сырье, подземные воды, общераспространенные полезные ископаемые.

Кроме того, по нашему мнению, целесообразно внесение изменений в действующее законодательство о недрах, направленных на установление

¹ Дудиков М. В. Правовые аспекты стимулирования геолого-разведочных работ и привлечение инвестиций // Экологическое право. 2005. № 3.

безусловного права недропользователя на получение участка недр для осуществления разработки открытого в результате проведения геолого-разведочных работ за счет собственных средств месторождения полезных ископаемых, отвечающего критериям участка недр федерального значения.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно выделить следующие основные направления совершенствования правового механизма обеспечения рационального использования недр на стадии проведения геологического изучения недр в целях поисков и оценки месторождений полезных ископаемых за счет собственных (в том числе привлеченных) средств пользователя недр:

- упрощение порядка получения права пользования недрами в целях поисков и оценки месторождений полезных ископаемых;
- установление гарантий для недропользователей в получении права пользования недрами для разработки месторождения полезных ископаемых, открытого в результате проведения работ по геологическому изучению недр за счет собственных средств;
- установление возможности предоставления лицензии для проведения поисково-оценочных работ в отношении как одного вида полезных ископаемых, так и группы полезных ископаемых;
- закрепление в законодательстве мер экономического стимулирования пользователей недр к применению наилучших доступных технологий в сфере геологического изучения недр (налоговых льгот, льготных кредитных условий и др.).

§ 3. Пути совершенствования правового обеспечения рационального использования недр при пользовании недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых

Максимальная антропогенная нагрузка на недра и на иные компоненты природной среды оказывается в процессе разведки и добычи полезных ископаемых. Учитывая это, политика государства в области промышленной разработки месторождений полезных ископаемых должна быть направлена на рациональное использование недр, предполагающее недопущение выборочной отработки месторождений, сверхлимитных потерь полезных ископаемых, отклонений в процессе проведения работ от требований технологических проектных документов¹.

Основным требованием по рациональному использованию недр при проведении работ по разведке и добыче полезных ископаемых и обязанностью пользователя недр является обеспечение полноты извлечения полезного ископаемого, как основного, так и совместно залегающих, и попутных компонентов на основании согласованного и утвержденного технического проекта и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием

¹ Клюкин Б. Д. Проблемы и пути совершенствования законодательной базы горного права Российской Федерации // Экологическое право. 2010. № 3. С. 13.

недрами, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых (п. 5 ч. 1 ст. 23, ст. 23.2 Закона РФ «О недрах»). При этом реальная возможность осуществления обязанности по полному извлечению полезных ископаемых зависит от выполнения недропользователем требования о недопущении сверхлимитных потерь полезных ископаемых и выборочной разработки месторождений полезных ископаемых (п. 2 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах»).

Исполнение недропользователем обязанности по обеспечению полноты извлечения полезных ископаемых предполагает необходимость его обращения в уполномоченные органы государственной власти для:

- согласования технического проекта и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами (ст. 23.2 Закона РФ «О недрах»);
- учета извлекаемых (оставляемых в недрах) запасов полезных ископаемых (п. 6 ч. 1 ст. 23, ст. 31 Закона РФ «О недрах»).

Требование, адресованное к пользователю недр, о необходимости перед утверждением технического проекта разработки месторождения полезных ископаемых обратиться в уполномоченные органы государственной власти для проведения согласования разработанной проектной документации направлено на осуществление превентивного контроля со стороны государства за исполнением пользователем недр основной обязанности по полному и комплексному использованию лицензионного участка.

Технические проекты разработки месторождений полезных ископаемых подлежат согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом.

Порядок подготовки и согласования технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых установлен Положением о согласовании технических проектов. Согласно п. 2 Положения о согласовании технических проектов, подготовка проектной документации заключается в выработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих в том числе рациональное комплексное использование недр.

В соответствии с п. 2, 12, 13 и 21 Положения о согласовании технических проектов обеспечение оценки соответствия предлагаемых в проектной документации технических и технологических решений требованиям рационального комплексного использования недр отнесено к компетенции специально образуемых органов — комиссий по рассмотрению проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых¹.

¹ Структура, состав и Положение о Центральной комиссии по разработке твердых полезных ископаемых Федерального агентства по недропользованию утверждены приказом Роснедр от 4 июня 2010 г. № 569 «О создании центральной комиссии Федерального агентства по недропользованию и комиссий его территориальных органов по разработке месторождений твердых полезных ископаемых» (далее — Положение о создании ЦКР Роснедр по ТПИ).

В свою очередь, структура, состав и положение о Центральной комиссии по согласованию технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья утверждены приказом Роснедр от 30 января 2015 г. № 79 «Об организации рассмотрения и согласования технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья и иной проектной

Согласно п. 12.1 Положения о создании Центральной комиссии по разработке твердых полезных ископаемых Федерального агентства по недропользованию, основной целью создания указанной комиссии является проведение оценки соответствия предлагаемых проектных технических и технологических решений требованиям полноты и комплексности извлечения минерального сырья для целей обеспечения рационального использования участков недр, содержащих твердые полезные ископаемые.

В свою очередь, в подп. 2.1.1 Положения о ЦКР Роснедр по УВС закреплено, что одной из основных целей комиссионного рассмотрения разработанных недропользователем технических и технологических решений по проведению работ на участке недр, содержащем углеводородное сырье, выступает обеспечение рационального комплексного использования недр.

Следует отметить, что до первой половины 2009 г. согласование технических проектов разработки осуществлялось после проведения экспертизы данной проектной документации¹.

Однако на сегодняшний день практика применения рассмотренных Положения о согласовании технических проектов, приказа Роснедр № 569 и приказа Роснедр № 79 не позволяет утверждать, что в рамках процедуры согласования технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, обеспечивается достижение целей оценки проектной документации, проводимой на предмет соответствия заложенных в ней технических и технологических решений требованиям по рациональному использованию недр, для обеспечения полного и комплексного извлечения минерального сырья. Проведение надлежащего анализа представляемой пользователем недр проектной документации и оценка ее соответствия требованиям действующего законодательства, в том числе требованиям по рациональному использованию недр, не может быть осуществлено в отсутствие ее детального анализа квалифицированными

документации, согласование которых осуществляется комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию» (далее – Положение о ЦКР Роснедр по УВС).

В отношении участков недр местного значения, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, согласование технических проектов с 1 января 2014 г. отнесено Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 223-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ В 2009 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации было проведена проверка исполнения законодательства при реализации разрешительных процедур в Федеральном агентстве по недропользованию, в ходе которой был выявлен ряд нарушений действующего законодательства. В частности, Генеральной прокуратурой было выявлено создание в ходе реализации Федеральным агентством по недропользованию своих полномочий административных барьеров в отношении недропользователей, поскольку имело место установление процедуры предварительного рассмотрения проектной документации и утверждения нормативов по ней.

В целях устранения указанных нарушений были внесены соответствующие изменения в законодательство, направленные на исключение обязанности недропользователей проходить предварительное рассмотрение проектной документации.

специалистами, имеющими необходимый уровень подготовки и знаний в указанной сфере, то есть в отсутствие полноценной экспертизы проектной документации.

Помимо нормативного закрепления возможности привлечения квалифицированных специалистов к проведению оценки соответствия представляемой проектной документации, содержащей технические и технологические решения в части разработки месторождений полезных ископаемых, требованиям по рациональному использованию недр, введение экспертизы указанной документации позволит обеспечить вовлечение недр в эксплуатацию на основе единых научно обоснованных подходов к разработке месторождений полезных ископаемых, опирающихся на интересы государства как собственника недр и выразителя публичных интересов.

Однако действующее законодательство о недрах, а также подзаконные акты, регламентирующие процедуры подготовки¹, согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, не предусматривают проведения экспертизы. В то же время правоприменительная практика показывает, что пользователи недр в большинстве случаев заинтересованы в проведении полноценного анализа технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и оценки соответствия указанной проектной документации требованиям рационального использования недр, установленным законодательством о недрах, а также техническими регламентами, действующими в сфере недропользования, поскольку результатом такой оценки является компетентное, квалифицированное мнение относительно выбора наилучшего способа отработки месторождения полезных ископаемых на основе анализа нескольких, предложенных пользователем недр вариантов проведения работ.

В этой связи требуется внесение изменений в ст. 23.2 Закона РФ «О недрах», направленных на установление требования о проведении федеральным органом управления государственным фондом недр или его соответствующими территориальными органами (а в отношении участков недр местного значения — органами государственной власти субъектов Российской Федерации) экспертизы технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами.

В литературе отмечается необходимость введения экспертизы проектной документации, содержащей технические и технологические решения по освоению месторождений полезных ископаемых, в то же время предлагается осуществить ее введение наряду с существующим механизмом согласования проектов².

¹ Требования к проектной документации регламентируются приказом Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья» // РГ. 2010. № 183.

² См.: Салиева Р. Н., Попов А. А. Правовое обеспечение проектирования и рациональной разработки месторождений полезных ископаемых: проблемы и пути решения // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2014. № 1. С. 71.

Однако представляется более обоснованным закрепление требования о прохождении экспертизы технических проектов не наравне с существующим механизмом согласования проектной документации, а вместо него, поскольку наличие в законодательстве дублирующих друг друга административных процедур в отношении одного и того же проектного документа означает установление необоснованных, в том числе и с позиций рационального использования недр, административных барьеров, способных затянуть сроки ввода горнодобывающего предприятия в эксплуатацию.

Важно отметить, что введение государственной экспертизы технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, потребует принятия подзаконного нормативного правового акта об установлении порядка проведения указанной государственной экспертизы и порядка ее оплаты недропользователем. Кроме того, необходима разработка технических регламентов в сфере проектирования разработки месторождений полезных ископаемых, поскольку, как справедливо отмечают Р. Н. Салиева и А. А. Попов, «для государственной экспертизы проектов разработки требуется техническое регулирование, строго формализованное и одинаково обязательное для государства и бизнеса»¹.

В целях обеспечения полноты извлечения полезных ископаемых с учетом качественных и количественных особенностей залегаемого полезного ископаемого в проекте разработки месторождения должны получить конкретизацию требования к проведению разведочных работ, установленные Правилами охраны недр, утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 (далее — Правила охраны недр). В частности, данными Правилами предусмотрено:

- в целях недопущения выборочной отработки месторождения, влекущей необоснованные потери запасов полезных ископаемых, преждевременное истощение и обесценивание месторождения при наличии типов и сортов полезных ископаемых, сильно отличающихся по качеству и (или) горнотехническим условиям залегания и иным параметрам, в проекте разработки месторождения полезных ископаемых необходимо обосновать последовательность отработки данных участков, пластов, залежей (п. 19);
- не допускается разработка проектной документации по выборочному освоению более богатых частей месторождения или частей месторождения, находящихся в лучших горно-геологических условиях, приводящая к снижению качества неотработанных балансовых запасов и истощению месторождения, также не допускается закрепление в проекте технологий подработки и наработки частей месторождения, применение которых может повлечь утрату промышленного значения запасов полезных ископаемых (п. 24);

¹ Салиева Р. Н., Попов А. А. Правовое обеспечение проектирования и рациональной разработки месторождений полезных ископаемых: проблемы и пути решения. С. 73.

- при наличии возможности многоцелевого использования извлекаемых полезных ископаемых в проектной документации должен получить реализацию наиболее оптимальный вариант эксплуатации месторождения и использования добываемого минерального сырья (п. 26).

Важно отметить, что месторождение полезных ископаемых в ряде случаев представляет собой достаточно крупное образование, и его освоение осуществляется силами не одного, а нескольких недропользователей. В таких случаях на обеспечение рационального использования месторождения направлена закрепленная п. 22 Правил охраны недр возможность недропользователей составить комплексный технический проект, предусматривающий рациональную раскройку месторождения на части, обеспечивающую наиболее полное извлечение запасов полезных ископаемых, как основных, так и совместно залегающих.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что крупное месторождение также может разрабатываться одним пользователем, однако по двум разным лицензиям, поскольку месторождение образует несколько участков недр. В этом случае в каждой из предоставленных лицензий содержатся различные условия пользования недрами, в том числе по видам, объемам и срокам проведения работ, а также по срокам разработки и согласования технических проектов. Несбалансированность обязательств пользователя недр по разным лицензиям на разработку одного крупного месторождения зачастую влечет нарушение требований по рациональному использованию недр, так как пользователь вынужден исполнять условия различных лицензий и не заинтересован в рациональности использования всего месторождения.

По мнению автора, закрепление в законодательстве о недрах права недропользователей разрабатывать и согласовывать единый проект разработки всего крупного месторождения полезных ископаемых будет способствовать достижению целей рационального эффективного использования недр. Данное нововведение позволит предусмотреть в едином проекте оптимальный вариант освоения месторождения и использования добываемого минерального сырья, обеспечивающий наиболее полное и комплексное извлечение полезных ископаемых, обоснованное размещение основных и вспомогательных объектов по добыче полезных ископаемых, а также будет способствовать снижению вредного влияния осложняющих природных факторов на рациональное комплексное использование месторождения полезных ископаемых.

Реализация ключевого требования рационального использования недр при эксплуатации месторождений полезных ископаемых, состоящего в полноте и комплексности извлечения полезных ископаемых, обеспечивается посредством установления в законодательстве допустимых нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения.

Нормативные потери полезного ископаемого представляют собой определенный уровень потери полезного ископаемого при его добыче, который при современном развитии горнодобывающей техники и технологий неизбежен

и экономически обусловлен для конкретных горно-геологических условий разработки месторождения¹.

Указанные нормативы рассчитываются недропользователем самостоятельно и подлежат согласованию в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 921 «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения». Вместе с тем на сегодняшний день специалистами отмечается тенденция повышения потерь балансовых и забалансовых запасов и ресурсов, что показывает снижение полноты отработки месторождения полезных ископаемых. Недропользователи стремятся в первую очередь отработать более богатые или находящиеся в более благоприятных горно-геологических условиях участки и получить сверхприбыль, что фактически позволяет квалифицировать его деятельность как выборочную отработку месторождений полезных ископаемых.

Снижение полноты отработки месторождений полезных ископаемых отчасти обусловлено тем, что нормативы потерь полезных ископаемых на сегодняшний день подлежат расчету по методикам, разработанным в 1970–1990-х гг. и не учитывающим подходов и принципов осуществления недропользования при помощи современной горной техники и технологии.

В этой связи решение задач обеспечения рационального использования недр требует разработки и принятия современных методик расчета нормативов потерь в отношении как твердых полезных ископаемых, так и углеводородного сырья, основанных на технологических возможностях современного оборудования. Это позволит на основе объективной оценки значимости месторождения полезных ископаемых сформировать стратегию его освоения, обеспечивающую максимально эффективное использование запасов полезных ископаемых, посредством применения наилучших доступных технологий.

Эксплуатация недр, как правило, осуществляется в отсутствие точных знаний об объекте использования. Это приводит к тому, что подобная деятельность не является абсолютно надежной, так как «процессы, развертывающиеся под земным покровом, весьма сложны»². Кроме того, деятельность по разработке месторождения полезных ископаемых сопряжена с постоянным получением новых данных о горно-геологическом строении участка недр, что в ряде случаев обуславливает необходимость изменения видов, объемов, сроков проведения отдельных работ. В этой связи надлежащее исполнение основной обязанности пользователя недр по полному и комплексному извле-

¹ Аксенов С. А., Филиппов С. А. Рациональное освоение недр – основа концептуального подхода ЦКР-ТПИ Роснедр при рассмотрении и согласовании проектной документации на разработку месторождений ТПИ // Рациональное освоение недр. 2012. № 1. С. 25.

² Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. С. 40.

чению запасов полезных ископаемых на стадии разведки и добычи полезных ископаемых возможно только при наличии права обращения в уполномоченные органы государственной власти для пересмотра условий пользования предоставленным участком недр.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах» в целях изменения закрепленных в лицензии условий пользования недрами недропользователь может обратиться в органы государственной власти, предоставившие лицензию.

При этом анализ ст. 22 и 12 Закона РФ «О недрах» свидетельствует о том, что возможность изменения условий пользования недрами, предусмотренных лицензией, ставится в зависимость от наличия двух обстоятельств:

- согласия пользователя недр и государства в виде органов, предоставивших лицензию;
- прямого указания в законе обстоятельств, при которых возможно изменение условий лицензии.

Обстоятельства, которые законодательством отнесены к основаниям внесения изменений в лицензию на пользование недрами, предусмотрены:

- ч. 7 ст. 7 Закона РФ «О недрах», согласно которой в целях обеспечения рационального использования недр и полноты геологического изучения недр возможно изменение условия лицензии, предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах», о границах участка недр;
- ч. 1 ст. 7.1 Закона РФ «О недрах», которая предусматривает возможность исправления технических ошибок в лицензии на пользование недрами (описок, опечаток, грамматических или арифметических ошибок либо подобных ошибок), допущенных при оформлении или переоформлении лицензий на пользование недрами, в том числе в сведениях о границах участков недр¹;
- ч. 3 ст. 10 Закона РФ «О недрах», согласно которой при необходимости завершения геологического изучения (разведки) участка недр либо выполнения мероприятий по ликвидации объектов, связанных с использованием недрами, возможно изменение условия лицензии, предусмотренного п. 5 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах», о сроках пользования участком недр. При этом обратиться за продлением срока пользования участком недр может только тот пользователь недр, который не нарушил действующих лицензионных условий, что направлено на защиту интересов государства;

¹ Указанная возможность внесения изменений в условия пользования недрами была введена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и представляет собой одно из важнейших нововведений в законодательство о недрах, поскольку предусматривает право недропользователей на обращение в уполномоченные органы государственной власти для исправления технических ошибок, в том числе в сведениях о границах участка недр, которые до внесения рассматриваемых изменений являлись серьезным административным барьером при осуществлении пользования участком недр и, в частности, при обеспечении рационального использования участков недр.

- ч. 3 ст. 12 Закона РФ «О недрах», согласно которой при наличии значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, которые не зависели от недропользователя, могут быть изменены сроки ввода в эксплуатацию объектов, определенных лицензионными условиями (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах»).

Таким образом, право пользователя недр обращаться в уполномоченные органы государственной власти за изменением условий пользования недрами ограничено рассмотренным кругом оснований. Однако в ряде случаев изначально установленные условия требуют корректировки ввиду изменения геологического строения участка недр, получения новой геологической информации, свидетельствующей о необходимости применения видов и объемов работ, отличных от закрепленных в лицензионных условиях. При этом остается неурегулированным вопрос о возможности внесения изменений в лицензию на пользование недрами в случае внесения изменений в технический проект разработки месторождения полезных ископаемых, так как данное обстоятельство не предусмотрено в качестве основания для внесения изменений в лицензию.

Нормативным правовым актом, регулирующим внесение изменений в лицензию на пользование недрами, является Регламент о выдаче лицензий. В соответствии с п. 41 указанного регламента в качестве основания для принятия решения об отказе во внесении изменений в лицензию на пользование недрами является представление документов с нарушением порядка их представления, в том числе в случае представления неполного комплекта заявочных материалов, требуемых к представлению для внесения изменений.

При этом ни Законом РФ «О недрах», ни указанным регламентом не установлено оснований для принятия решения об отказе или удовлетворении заявки пользователя недр об изменении условий лицензии в части объемов, видов и сроков проведения работ на основании внесенных изменений в технический проект разработки месторождения полезных ископаемых. В этой связи на практике имеют место случаи, когда недропользователь после внесения изменений в проектную документацию и прохождения процедуры их согласования с комиссией в порядке, установленном ст. 23.2 Закона РФ «О недрах», должен обратиться за корректировкой условий лицензии на пользование недрами.

Представляется, что невозможность внесения изменения в условия лицензии при согласовании изменений в техническом проекте разработки месторождения полезных ископаемых не отвечает интересам обеспечения рационального использования недр, так как не позволяет недропользователю оперативно учитывать получаемые новые сведения о геологическом строении участка недр, требующие корректировки технологии проведения работ.

При этом автор исходит из рассмотрения процедуры корректировки условий лицензии на основании изменения проектной документации в контексте необходимости установления экспертизы изменений, вносимых в проектную документацию, что позволит гарантировать интересы государства в орга-

низации рационального использования недр. В рамках проведения данной экспертизы государство в лице уполномоченных органов государственной власти вправе отказать во внесении изменений в проектную документацию в случаях, когда они не соответствуют целям рационального использования недр.

При этом целесообразно закрепить в Законе РФ «О недрах» в качестве основания пересмотра лицензионных условий изменение отдельных положений технического проекта или иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, при условии наличия положительного заключения экспертизы данных изменений и соответствия их требованиям рационального использования недр.

В числе условий пользования недрами, которые пользователь недр обязан выполнять при осуществлении деятельности по добыче полезных ископаемых, п. 7 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» называет условие о согласованном уровне добычи минерального сырья. Однако, по мнению автора, установление уровня добычи минерального сырья на момент выдачи лицензии на пользование недрами не способствует обеспечению реализации требования о полном извлечении полезных ископаемых по следующим причинам. Во-первых, на момент выдачи лицензии в отношении количества залегаемых полезных ископаемых может отсутствовать необходимая для определения уровней добычи геологическая информация. Во-вторых, для установления геологических характеристик залегающих полезных ископаемых, влияющих на возможность их извлечения, требуется проведение соответствующих исследований, которые проводятся после получения в пользование участка недр.

Учитывая сказанное, полагаем целесообразным исключить требование о закреплении в условиях пользования недрами, которые являются неотъемлемой частью лицензии на пользование недрами (ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах»), положений о согласованных уровнях добычи минерального сырья. Уровень добычи минерального сырья следует определять в рамках проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых, так как на момент подготовки проекта имеется достаточная геологическая информация об участке недр, а также о количестве и качестве запасов полезных ископаемых.

В целях повышения эффективности реализации требования об обеспечении полного и комплексного извлечения полезных ископаемых на стадии разведки и добычи полезных ископаемых необходимо закрепить в Законе РФ «О недрах» норму, согласно которой лицензия на пользование недрами с целью разведки и добычи полезных ископаемых предоставляет также право проведения работ в отношении попутных компонентов основного полезного ископаемого, на извлечение которого выдана лицензия. При этом с целью предотвращения злоупотреблений со стороны пользователей недр и легализации незаконной добычи полезных ископаемых по лицензиям, разрешающим разработку исключительно общераспространенных полезных ископаемых, следует исключить из сферы регулирования данной нормы отношения по изучению и добыче общераспространенных полезных ископаемых.

Кроме того, в отношении выданных лицензий на пользование недрами действует п. 15.10 Положения о порядке лицензирования, которым предусматривается право уполномоченных органов государственной власти провести государственную экспертизу представленных материалов и изменить условия лицензии в отношении платежей за пользование недрами при обращении недропользователя в связи с выявлением неизвестных на момент предоставления лицензии попутных ценных компонентов.

Вместе с тем действующая редакция Закона РФ «О недрах» не предусматривает права пользователя недр обратиться в уполномоченные органы государственной власти по поводу изменения условий о платежах при наличии рассмотренного основания. Данное право недропользователя могло бы получить свое отражение в ст. 22 Закона РФ «О недрах».

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в целях повышения эффективности правового обеспечения рационального использования недр для проведения работ по разведке и добыче полезных ископаемых необходимо внесение изменений в действующее законодательство о недрах в части регламентации обязанностей пользователей недр:

- по обеспечению полного и комплексного извлечения полезных ископаемых;
- разработке технического проекта и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, и обращению в уполномоченные органы государственной власти за проведением оценки соответствия предлагаемых проектных технических и технологических решений требованиям по рациональному использованию недр;
- расчету нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения;
- проведению работ в отношении попутных компонентов основного полезного ископаемого, на извлечение которого выдана лицензия.

§ 4. Модернизация правовых основ рационального использования недр при прекращении права пользования недрами

Действующим законодательством о недрах предусмотрено, что нарушение требований по рациональному использованию недр, установленных ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах», может стать основанием ограничения, приостановления или прекращения права пользования недрами.

При прекращении права пользования недрами решаются такие задачи правового регулирования обеспечения рационального использования недр, как:

- пресечение нерационального использования участка недр;
- проведение комплекса ликвидационных и консервационных мероприятий, обеспечивающих предотвращение негативного воздействия горнодобывающей деятельности на недра и иные компоненты природной среды.

При этом правовыми нормами, регулируемыми общественные отношения по прекращению права пользования недрами, в целях обеспечения рационального использования недр устанавливаются:

- основания для признания пользования участком недр нерациональным и осуществления досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами;
- требования к осуществлению деятельности по ликвидации (консервации) предприятий по добыче полезных ископаемых.

Частью 2 ст. 23 Закона РФ «О недрах» закрепляется право уполномоченных органов государственной власти досрочно прекратить право пользования недрами в случае несоблюдения требований по рациональному использованию недр. Однако анализ судебной практики свидетельствует о том, что суды при рассмотрении вопросов об обоснованности принятия решения о досрочном прекращении права пользования недрами руководствуются не ч. 2 ст. 23 Закона РФ «О недрах», а установленными ст. 20 Закона РФ «О недрах» основаниями, исходя при этом из понимания прекращения права пользования недрами как способа пресечения нерационального использования недр и способа защиты прав государства как собственника недр. В своем решении от 3 июня 2013 г. по делу № А40-127611/12 Арбитражный суд г. Москвы признал законным и обоснованным решение Федерального агентства по недропользованию о досрочном прекращении права пользования недрами на основании нарушения п. 3 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (фактическое возникновение условия, определенного в лицензии в качестве основания прекращения права пользования участком недр). При этом судом отмечено, что «сохранение лицензии не способствует комплексному рациональному использованию и охране недр и не обеспечивает защиту интересов государства»¹.

Следует отметить, что в законодательстве не разграничены основания для приостановления, ограничения или досрочного прекращения права пользования недрами (ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах»)². Вместе с тем правовые последствия применения указанных процедур весьма различны. Так, в соответствии с п. 107 Регламента о выдаче лицензий при досрочном прекращении права пользования недрами все виды работ, в том числе получение соответствующей продукции, за исключением ликвидационных и (или) консервационных мероприятий на участке недр, подлежат прекращению. При досрочном прекращении права пользования недрами подлежит снятию с учета прекращающая свое действие лицензия на пользование недрами, которая при этом передается на хранение в федеральный или территориальный фонд геологической информации.

¹ Указанная позиция поддержана в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 октября 2013 г. по делу № А40-127611/12.

² *Горохов К. Д.* Актуальные проблемы судебной практики рассмотрения споров, связанных с прекращением и приостановлением права пользования недрами // *Минеральные ресурсы России: экономика и управление.* 2015. № 4.

В свою очередь, при приостановлении права пользования недрами временному прекращению подлежит основной вид деятельности и связанные с ним вспомогательные работы, при этом не прекращается деятельность по обеспечению безопасности горных выработок и буровых скважин, а также поддержанию имеющихся в пределах участка недр строений и оборудования в безопасном для природной среды, в том числе недр, жизни и здоровья людей состоянии. При этом не снимается с государственного учета приостановленная лицензия на пользование участком недр.

Ограничение права пользования недрами на временной или постоянной основе влечет наступление запрета на осуществление деятельности, связанной с недропользованием, в случае если она повлекла или может повлечь возникновение непосредственной угрозы жизни и здоровью населения, а также оказать негативное воздействие на окружающую среду, в том числе на недра, до момента полного устранения причин, вызвавших данное ограничение. При этом осуществление незапрещенных видов деятельности, предусмотренных лицензией, не ограничивается.

Учитывая различные правовые последствия применения в отношении пользователей недр специальных мер, связанных с приостановлением, ограничением, досрочным прекращением права пользования недрами (по сути — ответственности), полагаем, что необходима конкретизация оснований для их применения¹. В частности, следует закрепить в Законе РФ «О недрах» перечень требований, нарушение которых влечет досрочное прекращение права пользования недрами. Представляется, что к требованиям по рациональному использованию недр, нарушение которых должно являться основанием для досрочного прекращения права пользования недр, можно отнести: обеспечение проведения опережающего и полного геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых; обеспечение наиболее полного и комплексного извлечения полезных ископаемых и попутных компонентов; достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; обеспечение проведения мероприятий, препятствующих возникновению факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождения и осложняющих их разработку. При этом указанные основания должны быть дифференцированы в отношении каждого вида пользования недрами.

Следует отметить, что прекращение права пользования недрами не всегда способствует надлежащей реализации требований по рациональному использованию недр, поскольку лишение права пользования недрами фактически предоставляет возможность недропользователю не выполнять своих обязательств по рациональному использованию недр.

¹ Применительно к оценке сущности таких мер следует согласиться с мнением о возможности отнесения их к специальной, горно-правовой ответственности. См.: Мельгунов В. Д. Терретические основы горного права России. М., 2015. С. 153.

Несмотря на то что данная мера направлена на соблюдение интересов государства, между тем «изъятие лицензии на пользование недрами в большинстве случаев невыгодно в первую очередь государству по причинам, которые связаны в основном со спецификой функционирования предприятий горнодобывающего комплекса»¹, в связи с чем в большинстве случаев интересам государства отвечает надлежащее выполнение недропользователем своих обязательств по полной и комплексной отработке месторождения полезных ископаемых. Учитывая это, полагаем, что досрочное прекращение права пользования недрами следует рассматривать в качестве крайней меры, применяемой в случаях, когда пресечение нерационального использования участка недр иным образом невозможно.

Вместе с тем в случаях, когда право пользования недрами прекращено (в том числе досрочно), законодательством предусматриваются требования по обеспечению рационального использования недр, состоящие в:

- необходимости соблюдения нормативно закрепленного порядка ликвидации (консервации) предприятий по добыче полезных ископаемых (п. 9 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах»);
- возмещении вреда недрам, причиненного вследствие нарушения законодательства о недрах (ст. 51 Закона РФ «О недрах»).

Реализация требования о надлежащей ликвидации (консервации) предприятий по добыче полезных ископаемых представляется важной в контексте обеспечения рационального использования недр, так как сооружения, используемые для проведения работ по геологическому изучению недр, разведке и добыче полезных ископаемых, представляющие сложные технологические объекты, обеспечивают функционирование самого месторождения, при этом оказывают серьезное антропогенное воздействие как на недра, так и на иные компоненты природной среды. Ненадлежащее использование или оставление без соответствующих контрольных мероприятий в отношении данных сооружений может повлечь необратимые экологические последствия, связанные с необоснованными потерями запасов полезных ископаемых, преждевременным истощением и обесцениванием запасов, загрязнением водных объектов, порчей почв и др.

Учитывая высокий природоохранный потенциал мероприятий, связанных с обеспечением консервации и ликвидации горнодобывающего предприятия, законодатель установил комплекс прав и обязанностей субъекта предпринимательской деятельности по проведению данных мероприятий уже после прекращения действия лицензии на пользование недрами. Более того, ч. 2 ст. 26 Закона РФ «О недрах» устанавливается ответственность недропользователя за невыполнение ликвидационных и консервационных мероприятий.

Порядок консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых регламентируется ст. 26 Закона РФ «О недрах». В то же время в зависимости от оснований прекращения права пользования недрами,

¹ Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами // Экологическое право. 2006. № 2. С. 15.

предусмотренных ст. 20 Закона РФ «О недрах», различается источник финансирования ликвидационных или консервационных работ. Так, согласно ч. 1 ст. 26 Закона РФ «О недрах», при осуществлении досрочного прекращения права пользования недрами, а также по истечении срока действия лицензии предприятия по добыче полезных ископаемых подлежат ликвидации или консервации. При этом в соответствии с ч. 6 ст. 26 Закона РФ «О недрах» финансирование консервации и (или) ликвидации различных сооружений, связанных с использованием недрами, производится за счет средств предприятия-недропользователя. Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия — пользователя недр несет государство (ч. 6 ст. 21 Закона РФ «О недрах») — в случаях прекращения права пользования недр по причинам, указанным в п. 1 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, проживающих или работающих в зоне влияния горных работ, исключительно в случаях отсутствия вины горнодобывающего предприятия) и п. 4 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (возникновение различного рода чрезвычайных ситуаций), а также ч. 3 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (на основании решения Правительства Российской Федерации, принятого в соответствии с ч. 5 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» в отношении участков недр федерального значения).

Подход законодателя, состоящий в возложении обязательств по финансированию ликвидационных и консервационных мероприятий на пользователя недр, представляется обоснованным, так как средств государственного бюджета недостаточно для финансирования работ, связанных с ликвидацией или коренной модернизацией производственных фондов месторождений на завершающей стадии их функционирования. Более того, представляется закономерным, что пользователь недр, получающий доход за счет пользования публичным имуществом, обязуется выполнять комплекс ликвидационных мероприятий за счет данных средств, или иных, более прибыльных объектов в момент проведения указанных работ.

Регламентация порядка консервации и ликвидации сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляется также в рамках Правил охраны недр, которые направлены в том числе на предотвращение нерационального использования запасов полезных ископаемых при прекращении права пользования недрами. В частности, как установлено п. 154 указанных Правил, ликвидация технологического комплекса или его части допускается только после полной отработки запасов полезных ископаемых, поставленных на баланс, при отсутствии перспектив их прироста, при невозможности или нецелесообразности повторного вовлечения участка недр в разработку. Консервация технологического комплекса или его части допускается в случаях временной невозможности или нецелесообразности дальнейшей разработки месторождения или отдельных его участков по экологическим, технико-экономическим, геологическим и иным причинам (п. 155 Правил охраны недр).

Согласно п. 9 Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, утвержденной постановлением Госгортехнадзора России от 2 июня

1999 г. № 33, при принятии решения о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, организация обязана учитывать полноту отработки балансовых запасов полезных ископаемых, а также экономические последствия от утраты промышленного значения запасов полезных ископаемых и целесообразность повторного вовлечения участка недр в промышленную разработку. При этом проведение ликвидации горных выработок или объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, возможно только после полного списания запасов полезных ископаемых с государственного баланса в установленном порядке.

Запрет на проведение консервации технологического комплекса или его части до момента полной отработки балансовых запасов полезных ископаемых, а также запрет на проведение консервационных мероприятий при наличии возможности или целесообразности разработки месторождения полезных ископаемых или отдельных его частей, выступает способом пресечения нерационального использования недр. Вместе с тем данный запрет не получил надлежащего законодательного закрепления, в частности требования Закона РФ «О недрах», регламентирующие порядок ликвидационных (консервационных) работ, не устанавливают рассмотренного запрета.

Фактором, снижающим эффективность правового воздействия норм, регулирующих порядок ликвидации и консервации объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, является отсутствие регламентации правового режима имущества, созданного или приобретенного пользователем недр и обеспечивающего процесс пользования недрами. Речь в данном случае идет об имуществе, находящемся в границах участка недр, которое используется не только в целях разработки месторождения полезных ископаемых, но и обеспечивает безопасность месторождения (в частности, к такому имуществу могут быть отнесены насосы, откачивающие воду для предотвращения подтопления и затопления скважины, дренажные системы и другое имущество, изъятие которого может привести к гибели месторождения)¹.

В этой связи целям обеспечения рационального использования недр служит совершенствование действующей системы досрочного прекращения, приостановления и ограничения права пользования участками недр, а также дифференциация правового режима имущества, которое используется для освоения месторождения, и имущества, обеспечившего его сохранность или безопасное функционирование.

Кроме того, учитывая, что добыча полезных ископаемых представляет собой весьма сложный технологический процесс, связанный с риском возникновения опасных и необратимых геологических процессов, в большинстве случаев остановка процесса добычных работ является не только нерациональной, но также может повлечь серьезные риски для жизни и здоровья людей и охраны окружающей среды. Поэтому в качестве способа обеспечения

¹ См.: Басыров П. Н. Правовое регулирование обустройства участков недр: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

рационального использования недр, характерного исключительно для такого природного ресурса, как недра, выступает закрепленная ст. 21.1 Закона РФ «О недрах» возможность предоставления краткосрочного (до одного года) права пользования участком недр.

Предоставление указанного краткосрочного права возможно в случае, если в интересах рационального использования недр приостановление добычи полезных ископаемых невозможно или нецелесообразно, при этом органы государственной власти, досрочно прекратившие право пользования соответствующим участком недр, могут предоставить юридическому лицу (оператору) краткосрочное право пользования недрами, до принятия решения о новом пользователе недр в установленном (аукционном или конкурсном) порядке.

Как установлено Порядком рассмотрения заявок, получение данного права осуществляется в заявительном порядке. При этом заявочные материалы, которые должны содержать подготовленные претендентом предложения по условиям пользования недрами, включающие условия о предполагаемых уровнях добычи минерального сырья, а также о мерах охраны недр и окружающей среды, подаются в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальные органы.

В соответствии с п. 6 Порядка рассмотрения заявок Федеральное агентство по недропользованию или его территориальные органы осуществляют рассмотрение и оценку заявочной документации, в том числе на предмет ее соответствия требованиям по рациональному использованию недр.

Однако данные требования сформулированы в общем виде в ст. 23 Закона РФ «О недрах» и не конкретизируются в каком-либо ином нормативном правовом акте применительно к отдельным видам пользования недрами или видам полезных ископаемых. На практике обозначенная правовая неопределенность приводит к затруднениям в проведении оценки заявочной документации.

Более того, существующая формулировка ч. 1 ст. 21.1 Закона РФ «О недрах» предусматривает, что «органы, досрочно прекратившие право пользования участком недр, могут предоставить право краткосрочного пользования недрами», не устанавливая при этом исчерпывающих оснований для отказа в таком предоставлении¹.

В условиях отсутствия четкой регламентации требований по рациональному использованию недр, которым должны соответствовать подготавливаемые претендентом условия пользования участком недр, необходимость закрепления четких оснований отказа в предоставлении краткосрочного права пользования недрами приобретает еще большую актуальность.

Специалистами в сфере горного права справедливо отмечается, что законодательство о недропользовании не учитывает особенностей функ-

¹ Порядком рассмотрения заявок установлены только основания отказа в приеме заявки на предоставление права краткосрочного пользования участком недр (п. 9 Порядка рассмотрения заявок), однако отсутствует закрепление оснований отказа в предоставлении такого права.

ционирования горнодобывающего предприятия, которые главным образом состоят в том, что в большинстве случаев при прекращении деятельности такого предприятия воздействие на геологическую среду многократно увеличивается, а в ряде случаев приводит к техногенным авариям и катастрофам. В результате возникают риски для общественной безопасности, и более того, государство вынуждено вкладывать бюджетные средства в различного рода природоохранные мероприятия на данной стадии использования участка недр, не получая при этом прибыли от использования публичного блага¹.

Рассмотренную ситуацию нельзя признать соответствующей цели обеспечения рационального использования недр с учетом выделенных природоресурсных и природоохранных аспектов данной цели, поскольку при возникновении аварийных или катастрофических ситуаций происходит негативное воздействие на недра как на природный ресурс, влияющее на качество и количество полезных ископаемых и возможность их дальнейшей разработки, так и на недра как природный объект, нарушение природных свойств которого негативно отражается на состоянии всей окружающей среды. В этой связи особую роль в регулировании общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения рационального использования недр, должно сыграть постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах», принятое в развитие ст. 51 Закона РФ «О недрах», которая с момента принятия содержала отсылочную норму, не предусматривая механизма возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства. Внедренный в практику недропользования механизм возмещения вреда должен стать одним из важнейших экономических инструментов, стимулирующих пользователей недр рационально использовать предоставленный участок недр, а также снизить нагрузку на федеральный бюджет в сфере финансирования природоохранных мероприятий.

Еще одной проблемой, связанной с неэффективностью системы правового регулирования отношений по рациональному использованию недр, является проблема обеспечения экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин.

Следует согласиться с мнением П. П. Гончарова, который относит скважины к числу объектов недвижимости, подтверждая свою позицию доктринальным осмыслением их сущности, положениями нормативных актов, а также сложившейся судебной практикой. Автор указывает, что скважины необходимо отнести к объектам недвижимого имущества, так как:

- конструктивное строение скважины таково, что любое ее перемещение влечет утрату скважины как единого технологического объекта,

¹ Мелехин Е. С., Дудиков М. В., Мелехин А. Е. Рациональное недропользование — проблемы и пути решения. М.: АНО «Аудит недропользования и консалтинг», 2010. С. 160.

выполняющего определенные геологические и промышленные функции;

- отдельные составные части скважины физически неспособны к перемещению, как, например, область цементации затрубного пространства;
- любое воссоздание скважины на ином месте технически невозможно и с производственной точки зрения будет означать строительство новой скважины¹.

Бремя содержания имущества должен нести собственник данного имущества, однако в правоприменительной практике возникает ряд проблем, связанных с управлением данным имуществом и обеспечением производственной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин. В частности, приобретая право пользования недрами, субъект предпринимательской деятельности не приобретает прав на имущество, ранее созданное на участке недр, в том числе на скважины, пробуренные за счет средств государственного бюджета.

Аналогичная ситуация имеет место в случаях приобретения права пользования недрами в порядке переоформления лицензии на пользование недрами по основаниям, предусмотренным ст. 17.1 Закона РФ «О недрах». В литературе отмечается, что «закон фактически запрещает собственнику соответствующего недвижимого имущества его использование при утрате им статуса недропользователя, но в то же время такие обстоятельства не свидетельствуют о прекращении права собственности на имущественный комплекс, поскольку специальных норм о прекращении в этом случае права собственности российское законодательство не содержит (ст. 235 ГК РФ). Только в случае ликвидации подземного сооружения можно говорить о прекращении права собственности на него в связи с отсутствием объекта такого права (п. 1 ст. 235 ГК РФ). Консервация объекта не прекращает права собственности. Юридически законсервированный объект — технологический комплекс может быть предметом сделок, заключаемых с различными субъектами»². При этом на пользователя недр возлагаются обязательства по обеспечению промышленной, экологической безопасности ликвидированных консервированных скважин, несмотря на то что данные скважины были пробурены за счет средств государственного (регионального) бюджета или иного субъекта, определить которого не представляется возможным.

Учитывая сказанное, представляется необходимым предусмотреть в действующем законодательстве специальный порядок приобретения прав (как вещных, так и обязательственных) на объекты обустройства месторождений полезных ископаемых в случаях приобретения права пользования соответствующим участком недр. Кроме того, представляется необходимым создание

¹ См.: *Гончаров П. П.* Правовое обеспечение создания скважин как горного недвижимого имущества: земельный, градостроительный и учетно-регистрационный аспекты: монография. М.: Норма, 2013. С. 12.

² *Болтанова Е. С.* Правовой режим имущественных комплексов энергетического сектора экономики России // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2013. № 11. С. 56.

обоснованного, с точки зрения обеспечения промышленной и экологической безопасности, распределения прав и обязанностей в отношении ликвидированных (консервированных) скважин между собственником данного имущества и пользователем участком недр, на котором данное имущество расположено, в случае если они переданы недропользователю в пользование.

Итак, на основании проведенного в рамках настоящего параграфа анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, правовые нормы, регламентирующие общественные отношения, возникающие по поводу прекращения права пользования недрами, могут и должны рассматриваться в составе правового механизма обеспечения рационального использования недр.

Во-вторых, в целях устранения недостатков правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу рационального использования недр при прекращении права пользования недрами, необходимо:

- закрепить в Законе РФ «О недрах» перечень требований по рациональному использованию недр, нарушение которых влечет досрочное прекращение права пользования недрами;
- установить в Порядке рассмотрения заявок на получение права краткосрочного пользования недрами исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении краткосрочного права пользования недрами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев вопросы, связанные с правовым механизмом обеспечения рационального использования недр, можно сделать следующие основные выводы.

1. В силу того, что развитие как национальной, так и мировой экономики характеризуется прогрессирующим увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов, задача обеспечения рационального использования недр становится определяющим ориентиром развития правового регулирования горных отношений.

Обеспечение рационального использования недр понимается как такое использование недр, которое в целях обеспечения устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в недрах полезных ископаемых посредством применения наилучших доступных технологий для разработки или сохранения нерентабельных к отработке месторождений для их последующей эксплуатации, а также обеспечение постоянного процесса восполнения (прироста) запасов полезных ископаемых и обеспечение минимизации вредного воздействия на другие компоненты природной среды.

Учитывая, что требования по рациональному использованию недр играют одну из ключевых ролей в упорядочении общественных отношений в сфере недропользования и создают правовую основу для обеспечения наиболее полного и комплексного извлечения полезных ископаемых, охраны окружающей среды, правовую категорию «рациональное использование недр» следует рассматривать в качестве самостоятельного принципа горного права.

2. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр может быть определен как динамическая система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения, направленное на установление такого положения, при котором исчерпаемые ресурсы недр используются рационально. В качестве элементов правового механизма обеспечения рационального использования недр выделяются нормы права, правоотношения, акты реализации и применения права.
3. Процесс хозяйственного использования недр представляет собой организованную последовательность определенных стадий, соблюдение которой выступает обязательным условием обеспечения рационального использования недр. При этом в рамках проведенного исследования обосновано, что правовой механизм обеспечения рационального использования недр включает нормы права, регулирующие как

общественные отношения, складывающиеся в связи с проведением геологического изучения, так и правовые нормы, регламентирующие осуществление разведки и добычи полезных ископаемых, порядок предоставления и прекращения права пользования недрами. В связи с этим для целей рассмотрения процесса реализации требований по рациональному использованию недр могут быть условно выделены следующие стадии недропользования: предоставление права пользования недрами, пользования недрами для геологического изучения недр, пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых; прекращение права пользования.

4. Требования по рациональному использованию недр при организации предоставления права пользования недрами не в полной мере обеспечивают реализацию требований по рациональному использованию недр при определении границ участка недр, а также при формировании условий пользования им, закрепляемых в лицензии на пользование недрами. На практике это приводит к тому, что субъект экономической деятельности становится пользователем «навязанного» ему участка недр, в рациональном использовании которого он не заинтересован. Автором обосновывается необходимость расширения форм участия заявителей в процедурах предоставления недр в пользование в целях повышения эффективности реализации требований о рациональном использовании недр.
5. На стадии геологического изучения недр установление требований по рациональному использованию недр нацелено на организацию такого процесса поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, при котором обеспечивается проведение полного геологического изучения недр. Таким образом, основной обязанностью пользователя, осуществляющего проведение геолого-разведочных работ, является проведение полного геологического изучения недр.

В работе формулируются такие направления совершенствования правового механизма обеспечения рационального использования недр на стадии проведения геологического изучения недр, как упрощение порядка предоставления участков недр в пользование для целей геологического изучения недр, установление гарантий недропользователей, проводивших работы по геологическому изучению недр за счет собственных средств, на получение права пользования недрами для дальнейшей разработки и добычи полезных ископаемых в случае открытия месторождения полезных ископаемых.

6. На стадии разведки и добычи полезного ископаемого происходит непосредственное использование природного ресурса, поэтому обеспечение рационального использования недр направлено на создание условий для предотвращения неправильного, экологически необоснованного антропогенного воздействия на недра, которое может привести к катастрофическим последствиям как для данного природного объекта, так и для других компонентов природной среды.

Кроме того, учитывая, что ресурсы недр, обеспечивающие экономическое благополучие современного государства, являются исчерпаемыми и невозобновляемыми, любая хозяйственная деятельность в отношении них должна быть эффективно спланирована, необходимо внесение соответствующих изменений в действующее законодательство о недрах в целях установления требования о проведении экспертизы технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр.

7. Опасность подземных сооружений, связанных с освоением месторождений полезных ископаемых, которые с течением времени без надлежащего их использования оказывают серьезный вред окружающей среде, и тесная взаимосвязь процессов, происходящих в природе, обуславливают необходимость совершенствования требований по рациональному использованию недр при прекращении права пользования недрами и ликвидации (консервации) предприятий по добыче полезных ископаемых.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Научная литература

1. *Агафонов В. Б.* Правовой режим геологической информации о недрах. М.: ПравоТЭК, 2010.
2. *Агафонов В. Б.* Вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации в области осуществления государственного экологического контроля при пользовании недрами // *Lex Russica*. 2011. № 1.
3. *Агафонов В. Б.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами. М.: Проспект, 2012.
4. *Аксенов С. А.* Рациональное освоение недр — основа концептуального подхода ЦКР-ТПИ Роснедр при рассмотрении и согласовании проектной документации на разработку месторождений ТПИ // *Рациональное освоение недр*. 2012. № 1.
5. *Александров Н. Г.* Юридическая норма и правоотношение. М.: Тип. ТАСС, 1947.
6. *Александров Н. Г.* Правовые отношения в социалистическом обществе: лекция. М.: Изд-во Московского университета, 1959.
7. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966.
8. *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.
9. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений: в 10 т. [+ справочный том]. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010.
10. *Анашкин О. С.* О проблеме ликвидации основных производственных фондов на месторождениях полезных ископаемых // *Минеральные ресурсы России: экономика и управление*. 2012. № 2.
11. *Башмаков Г. С.* Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974.
12. *Башмаков Г. С.* Законодательство о недрах. М.: Юридическая литература, 1976.

13. *Бержель Ж. Л.* Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. М.: Nota Bene, 2000.
14. *Боголюбов С. А.* О возможностях экологического права // Журнал российского права. 2000. № 11.
15. *Боголюбов С. А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). М., 2009.
16. *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право: учебник для вузов. М.: Волтерс Клувер, 2010.
17. *Боголюбов С. А.* Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М.: Олита, 2004.
18. *Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010.
19. *Боголюбов С. А.* Главное – прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6.
20. *Боголюбов С. А.* Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010.
21. *Боголюбов С. А.* Экологическое право: учебник для бакалавров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013.
22. *Боголюбов С. А.* Экология. Юридический энциклопедический словарь. М.: Норма, 2000.
23. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Проспект, 2009.
24. *Бринчук М. М.* Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4.
25. *Бринчук М. М.* Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008. № 2.
26. *Бринчук М. М.* Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1.
27. *Бринчук М. М.* Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // Экологическое право. 2010. № 3.
28. *Бринчук М. М.* Экологическое право: объекты экологических отношений. М.: Институт государства и права РАН, 2011.
29. *Бринчук М. М.* Актуальные проблемы горного права как органической части экологического права // Нефть, газ и право. 2011. № 2.
30. *Бринчук М. М.* Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5.
31. *Бринчук М. М.* Принципы экологического права: монография. М.: Юрлитинформ, 2013.

32. *Василевская Д. В.* Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8.
33. *Василевская Д. В.* Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М.: Право ТЭК, 2010.
34. *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2004.
35. *Васильева М. И.* О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право [Специальный выпуск]. 2009. № 2/3.
36. *Васильева М. И.* Природоресурсовые факторы энергетики в российском законодательстве // Энергетическое право. 2010. № 1.
37. *Васильева М. И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3.
38. *Васильева М. И.* О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4.
39. *Витченко А. М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. М., 1974.
40. *Волков Г. А.* Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005.
41. *Волков Г. А.* Принципы земельного права как важнейший элемент эколого-правового механизма (в развитие идей В. В. Петрова) // Экологическое право [Специальный выпуск]. 2009. № 2/3.
42. *Волков Г. А.* Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики // Экологическое право. 2010. № 6.
43. *Выханова Г. В.* Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития России и ее регионов // Экологическое право. 2005. № 5.
44. *Выханова Г. В.* Понятие «правовой механизм информационного обеспечения экологической сферы» // Экологическое право. 2007. № 5.
45. *Выханова Г. В.* Правовой механизм информационного обеспечения экологической сферы // Право и политика. 2008. № 2.
46. *Выханова Г. В.* Развитие идей профессора В. В. Петрова об эколого-правовом механизме применительно к информационному обеспечению природопользования и охраны окружающей среды // Экологическое право [Специальный выпуск]. 2009. № 2/3.

47. *Галиновская Е. А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практ. пособие. М., 2012.
48. *Голиченков А. К.* Экономический механизм природопользования: опыт функционирования и правового обеспечения // *Хозяйство и право.* 1991. № 4.
49. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008.
50. *Голиченков А. К. Профессор В. В. Петров: время изучать научное наследие* // *Экологическое право [Специальный выпуск].* 2009. № 2/3.
51. *Голиченков А. К.* Земля, другие природные ресурсы и развитие законодательства о вещном праве // *Экологическое право.* 2009. № 5/6.
52. *Гончаров П. П.* Правовое обеспечение создания скважин как горного недвижимого имущества: земельный, градостроительный и учетно-регистрационный аспекты: монография. М.: Норма, 2013.
53. *Горохов К. Д.* Правовое регулирование установления и изменения границ участков недр // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 11.
54. *Горохов К. Д.* Актуальные проблемы судебной практики рассмотрения споров, связанных с прекращением и приостановлением права пользования недрами // *Минеральные ресурсы России: экономика и управление.* 2015. № 4.
55. *Горшенев В. Г.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972.
56. *Гревцов Ю. И.* Проблемы теории правового отношения. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1981.
57. *Даниленко В. И.* Общая теория права / пер. с фр. М.: Nota Bene, 2000.
58. *Джебраилов А.* Запрещая — разрешаем, разрешая — запрещаем (о новых и старых проблемах, связанных с изменением границ участков недр) // *Нефть, газ и право.* 2013. № 1.
59. *Дубовик О. Л.* Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.
60. *Дубовик О. Л.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2010.
61. *Дудиков М. В.* Особенности государственного регулирования недропользования в Российской Федерации. М.: Аудит недропользования и консалтинг, 2011.

62. *Дудиков М. В.* Правовые аспекты стимулирования геолого-разведочных работ и привлечение инвестиций // Экологическое право. 2005. № 3.
63. *Дудиков М. В.* Пути совершенствования процесса государственного регулирования недропользования в Российской Федерации. М.: Аудит недропользования и консалтинг, 2011.
64. *Дудиков М. В.* Государственное регулирование недропользования в Российской Федерации: исторический аспект и зарубежный опыт. М.: Аудит недропользования и консалтинг, 2011.
65. *Дудиков М. В.* Предмет правового регулирования недропользования в процессе реализации публичного интереса // Юридический мир. 2013. № 9.
66. *Дудиков М. В.* Правовые аспекты создания минерально-сырьевых комплексов освоения месторождений полезных ископаемых // Юридический мир. 2013. № 3.
67. *Дудиков М. В.* О методологии правового регулирования недропользования // Российская юстиция. 2012. № 9.
68. *Дудиков М. В.* Аудит недропользования как инструмент реализации экологических требований // Юрист. 2012. № 5.
69. *Жаворонкова Н. Г.* Теоретические проблемы формирования концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1.
70. *Жочкина И. Н.* Правовой механизм управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Право и образование. 2007. № 12.
71. *Заславская Л. А.* Правовое регулирование охраны недр // Ученые записки. 1969. Вып. 17.
72. *Землянов О. Е.* Понятие и структура механизма правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2010. № 1 (61).
73. *Ибрагимов В. Б.* Недропользование, использование ресурсов недр, охрана недр: соотношение понятий с позиций экологического права // Нефть, газ и право. 2013. № 3.
74. *Иванов Р. Л.* О понятии принципов права // Вестник Омского университета. Вып. 2.
75. *Игнатьева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Изд-во МГУ, 2007.

76. *Игнатьева И. А.* Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4.
77. *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1949.
78. *Каспаров О. С.* Итоги геолого-разведочных работ на углеводородное сырье в 2013 г. на территории России и ее континентальном шельфе и задачи на 2014 г. // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2014. № 2.
79. *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958.
80. *Клюкин Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец, 2000.
81. *Клюкин Б. Д.* Проблемы и пути совершенствования законодательной базы горного права Российской Федерации // Экологическое право. 2010. № 3.
82. *Клюкин Б. Д.* Развитие законодательной базы горного права Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Нефть, газ и право. 2011. № 5.
83. *Колбасов О. С.* Природа как объект правовой охраны // Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963.
84. *Колбасов О. С.* Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. М.: Наука, 1976.
85. *Колбасов О. С.* Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10.
86. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г. В. Чубукова, М. Ю. Тихомирова. М., 2007.
87. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.
88. *Крассов О. И.* Соотношение использования и охраны в праве природопользования // Право природопользования в СССР. 1990.
89. *Крассов О. И.* Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В. В. Петрова // Экологическое право [Специальный выпуск]. 2009. № 2/3.
90. *Крассов О. И.* Экологическое право: учебник. 3-е изд. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.
91. *Крассов О. И.* Экологическое право: учебник. М.: Норма, 2008.

92. *Краснова И. О.* Особенности института права собственности на природные объекты // Нефть, газ и право, 2011. № 2.
93. *Круглов В. В.* Концепция эколого-правового механизма В. В. Петрова как теоретическая основа правовой охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право [Специальный выпуск]. 2009. № 2/3.
94. *Лазарев В. В.* Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2010.
95. *Лазарев В. В.* Теория государства и права: учебник для бакалавров. М., 2014.
96. *Малько А. В.* Правовые средства: Вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
97. *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007.
98. *Марченко М. Н.* Источники права: учеб. пособие. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008.
99. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учебник. М.: Юристь, 2004.
100. *Мелехин Е. С.* Рациональное недропользование — проблемы и пути решения. М.: Аудит недропользования и консалтинг, 2010.
101. *Мелехин Е. С.* Организационно-правовые вопросы регулирования недропользования на современном этапе // Нефть, газ и право. 2013. № 2.
102. *Мелехин Е. С.* Правовое регулирование геологического изучения недр в современных условиях // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2013. № 1.
103. *Мельгунов В. Д.* Теоретические основы горного права России. М.: Проспект, 2015.
104. *Мельгунов В. Д., Горохов К. Д.* Основы горного права. Часть 1: Предмет, источники и принципы горного права России / под ред. В. Д. Мельгунова. М.: Проспект, 2016.
105. *Мельгунов В. Д.* Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4.
106. *Мельгунов В. Д.* Формирование и реализация принципа «недра как природный ресурс — публичное благо» в горном праве и законодательстве Российской Федерации // Труды РГУ нефти и газа имени И. М. Губкина. 2014. № 2.
107. *Мельгунов В. Д.* О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9.

108. *Мельгунов В. Д.* О систематизации горного законодательства Российской Федерации // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2015. № 4.
109. *Мельгунов В. Д., Костарева А. Н.* Судебно-арбитражная практика в сфере недропользования: актуальные вопросы // Энергетическое право. 2014. № 2.
110. *Морозова А. С.* Конституционные принципы права государственной собственности на недра // Конституционное и муниципальное право. 2012.
111. *Мухитдинов Н. Б.* Избранные труды: в 9 т. Т. 2: Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. 2-е изд., доп. Алматы: Нурай Принт Сервис, 2010.
112. *Мухитдинов Н. Б.* Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972.
113. *Никишин Д. Л.* Горная правоспособность как средство обеспечения соблюдения частных и публичных интересов при предоставлении прав пользования участками недр // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6.
114. *Новикова Е. В.* О проблемах реформирования законодательства о недрах // Государство и право. 2007. № 4.
115. *Орлов В. П.* Проблемы недропользования (2000–2006). М.: Геоинформмарк, 2007.
116. *Певзнер М. Е.* Экология горного производства. М.: Недра, 1990.
117. *Перевалов В. Д.* Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
118. *Перчик А. И.* Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. М.: Квадрум, 2000.
119. *Перчик А. И.* «Черные дыры» в законе «О недрах» // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 8.
120. *Перчик А. И.* Горное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008.
121. *Петров В. В.* Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды // Правовые проблемы экологии: сб. научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы. М., 1980.
122. *Петров В. В.* Экология и право. М., 1981.
123. *Петров В. В.* Правовая охрана природы в СССР: учебник. М.: Юридическая литература, 1984.
124. *Петров В. В.* Закон Российской Федерации об охране окружающей природной среды: концепция и механизм реализации // Государство и право. 1992. № 11.

125. *Петров В. В.* Экологическое право России: учебник для вузов. М.: БЕК, 1996.
126. *Петрова Т. В.* Права на природные ресурсы в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. 2009. № 5/6.
127. *Петрова Т. В.* Эколого-правовые проблемы модернизации российской промышленности // Аграрное и земельное право. 2012. № 7.
128. *Пиголкин А. С.* Общая теория права. М., 1998.
129. *Полянская Г. Н.* Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство // Советское государство и право. 1975. № 9.
130. *Полянская Г. Н.* Система законодательства об охране окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве природных ресурсов // Система советского законодательства. М.: Юридическая литература, 1980. С. 253–261.
131. *Петров В. В.* Правовая охрана природы в СССР. М., 1980.
132. Правовое регулирование добычи и реализации полезных ископаемых: учебник / отв. ред. О. М. Олейник, В. А. Савицкий, О. М. Теплов. М.: Юстицинформ, 2010.
133. *Тихомиров Ю. А.* Правоприменение: теория и практика. М.: Формула права, 2008.
134. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов: Саратовская государственная академия, 2010.
135. *Сырых В. М.* Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Эксмо, 2008.
136. *Радько Т. Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2009.
137. Российская геологическая энциклопедия: в 3 т. Т. 1 (А–И). М.; СПб.: Изд-во ВСЕГЕИ, 2010.
138. *Салиева Р. Н.* Правовое обеспечение проектирования и рациональной разработки месторождений полезных ископаемых: проблемы и пути решения // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2014. № 1.
139. *Сидоров И. Н.* Право пользования недрами в России: возникновение и переход. М.: Проспект, 2016.
140. *Снегирев А. Г.* О нормативах потерь при добыче полезных ископаемых // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 5.

141. *Стругов А. Ф.* Правовые аспекты стадийности геолого-разведочных работ // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2006. № 5.
142. *Стругов В. Г.* Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обзором принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. СПб.: Тип. И. Н. Скороходова, 1907.
143. *Сыродоев Н. А.* Правовой режим недр. М., 1969.
144. *Сыродоев Н. А.* Правовая охрана недр в СССР. М.: Юридическая литература.
145. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2010.
146. *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.
147. *Тихомиров Ю. А.* Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12.
148. *Тихомиров Ю. А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.
149. *Тихомиров Ю. А.* Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4.
150. *Тихомиров Ю. А.* Правовой суверенитет: сферы и гарантии // Журнал российского права. 2013. № 3.
151. *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1959.
152. *Третьякова Ю. В.* Вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования системы морских научных и ресурсных исследований для целей недропользования // Нефть, газ и право. 2012. № 1.
153. *Хабриева Т. Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.
154. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974.
155. *Хлуденева Н. И.* Коллизии в экологическом законодательстве // Журнал российского права. 2008. № 12.
156. *Хлуденева Н. И.* Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2.
157. *Шлютер М. С.* Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография / под ред. В. Д. Мельгунова. М.: Проспект, 2015.

158. *Штоф А. А.* Горное право. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. Часть первая: Главные основания горного и соляного законодательств. СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1882.
159. *Штоф А. А.* Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главных горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1896.
160. Экологическое право: учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М.: Проспект, 2008.
161. *Явич Л. С.* Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976.
162. *Ямалетдинов Р. Р.* О концепции правового регулирования недрохранных отношений // Аграрное, земельное, экологическое право. 2011. № 2 (14).
163. *Ямалетдинов Р. Р.* Развитие правового механизма охраны недр для устойчивого развития России // Право и государство: теория и практика. 2007. № 6.
164. *Ямалетдинов Р. Р.* Правовые аспекты нормирования изъятия полезных ископаемых в Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1.
165. *Яновский А. Е.* Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб.: Тип. Министерства финансов (В. Киршбаума), 1900.

Материалы конференций, сборники и доклады

166. BP Statistical Review of World Energy. June 2015. URL: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>.
167. Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2012 году». М.: Центр Минерал, 2013.
168. Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2013 году». М.: Центр Минерал, 2014.

Диссертации и авторефераты диссертаций

169. *Агафонов В. Б.* Право собственности на геологическую информацию: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

170. *Аиткулов З. Х.* Правовая охрана недр в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.
171. *Басыров Р. Н.* Правовое регулирование обустройства участков недр: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
172. *Гудков С. В.* Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
173. *Ковалева В. В.* Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
174. *Комиссаренко В. С.* Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
175. *Махрова М. В.* Рациональное природопользование как принцип экологического права: дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 1999.
176. *Миргазизова Р. Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа): дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2000.
177. *Навроцкая Л. Г.* Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976.
178. *Нарыкова С. П.* Системный подход к исследованию механизма правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
179. *Никишин Д. Л.* Правовой механизм предоставления недр в пользование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
180. *Павлов И. И.* Правовой режим использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
181. *Рябов А. Е.* Юридические факты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.
182. *Свиридова О. С.* Право государственной собственности на недра в Российской Федерации: понятие, содержание и особенности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
183. *Сидоров И. Н.* Правовые проблемы перехода права пользования на участки недр в законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
184. *Хлуденева Н. И.* Коллизии в экологическом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
185. *Храмов Д. Г.* Право пользования недрами в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
186. *Ямалетдинов Р. Р.* Правовая охрана недр в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
-----------------------	---

Глава I РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДР КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

§ 1. Понятие и юридические критерии рационального использования недр	5
§ 2. Рациональное использование недр как принцип горного права	14

Глава II ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР: СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие и основные элементы правового механизма обеспечения рационального использования недр	29
§ 2. Особенности правового механизма обеспечения рационального использования недр на различных стадиях недропользования	43

Глава III ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР

§ 1. Правовое обеспечение рационального использования недр при предоставлении права пользования недрами	53
§ 2. Задачи совершенствования правового обеспечения рационального использования недр при пользовании недрами для целей геологического изучения	65
§ 3. Пути совершенствования правового обеспечения рационального использования недр при пользовании недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых	77
§ 4. Модернизация правовых основ рационального использования недр при прекращении права пользования недрами	87
Заключение	97
Список использованных источников	100