УДК 622:336.645.1

Д.Р.КАЮМОВ, *ст. преподаватель, kayumov_dr@mail.ru*
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

D.R.KAYUMOV, *senior teacher, kayumovjir@mail.ru*
Saint Petersburg State Mining Institute (Technical University)

ДВОЙСТВЕННАЯ ПРИРОДА СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Лицензирование недропользования представляет собой реализацию как частного, так и публичного права, так как аккумулирует в себе признаки того и другого. Широкое практическое применение лицензирования недропользования сдерживается наличием комплексных правовых и экономических механизмов его реализации. Разработка и совершенствование такого механизма является актуальной задачей и требует рассмотрения концептуальных основ решения сложившейся проблемы.

Ключевые слова: лицензия на право пользования недрами, лицензирование, недропользование, природоресурсные платежи.

AMBIVALENT ESSENCE OF NATURE MANAGEMENT LICENSING SYSTEM: ECONOMIC-LAWFUL ASPECTS

Licensing of subsoil use represents realisation, both private and public law since accumulates signs of that and another. Wide practical application of licensing of subsoil use restrains presence of complex legal and economic mechanisms of its realisation. Working out and perfection of such mechanism is an actual problem and demands consideration of conceptual bases of the decision of the developed problem.

*Key **words:*** license of right of subsoil use, licensing, subsoil use, subsoil use payments.

Нормы Конституции РФ устанавливают как принцип свободы предпринимательства, так и приоритет прав и свобод человека над интересами государства, гарантируя каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Данный принцип зафиксирован в положениях гражданского законодательства. В частности, в Гражданском кодексе РФ указано, что гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Наша правовая доктрина провозглашает, что ограничение прав и свобод гражданина возможно только на основе федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно гражданский кодекс ограничивает предпринимателей (юридических и физических лиц) в части свободного осуществления отдельных видов деятельности обязанностью получить специальное разрешение - лицензию.

В соответствии с законом «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

В настоящее время не затихает дискуссия об экономической и правовой природе недропользовательской лицензии. Одна группа исследователей склонна видеть в лицензии на пользование участком недр гражданско-правовую сделку, другая группа не без оснований считает, что это административный акт.

Достаточно интересным представляются аргументы Ю.Туктарова в пользу того, что право недропользователя является субъективным гражданским правом. Он указывает, что право недропользования возникает на основании административного акта государственного органа, который, как известно, может выступать в качестве оснований возникновения гражданских прав; недропользование основано на принципе равенства сторон этих отношений; защита права недропользования осуществляется при помощи средств, соответствующих способам защиты гражданских прав*.

Данная позиция представляется довольно спорной. Действительно, административный акт является основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей но, предполагается, что это отнюдь не доказывает исключительность гражданско-правовой природы любых правоотношений, возникающих на основании административного акта.

Как абсолютно верно указывает К.И.Налетов", административный акт представляет собой основанное на законе юридически властное решение уполномоченного субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, принимаемое в одностороннем волевом порядке с соблюдением определенной формы и процедуры и направленное на установление^ административно-правовых норм или на возникновение, изменение либо прекращение административно-правовых отношений в целях реализации управленческих задач и функций исполнительной власти. Можно согласиться, что решение органа государственной власти о выдаче лицензии на пользование недрами является именно административным актом.

Согласно закону лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать следующие сведения:

• данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

• данные о целевом назначении работ, связанных с пользованием недрами;

• пространственные границы участка недр, предоставляемого в пользование;

• границы земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованием недрами;

• сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);

• условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;

• согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;

" *Туктаров Ю.М.* Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. 2005. № 14.

Tuktarov Ju,M. Private essence of the right of subsoil use // The EZH-lAWYER. 2005. № 14.

Напетое К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии // Закон. 2007. № 12.

NaletovK.I. License's touches on using bowels: legal collisions // The Law. 2007. № 12.

• соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

• условия выполнения установленных законодательством и стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ;

• порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» дает определение понятий лицензия и лицензирование и формулирует принципы лицензирования, устанавливает перечень лицензируемых видов деятельности, описывает порядок получения лицензий, полномочия лицензирующих органов и т.п. Несмотря на то, что данный закон достаточно часто изменяется и дополняется, а зачастую и концептуально, в нем достаточно точно определено, что на территории РФ отдельные виды предпринимательской деятельности требуют специального разрешения (лицензии).

В соответствии с этим законом лицензия есть специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Лицензируемый же вид деятельности - вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с настоящим законом. Положения закона не распространяются на использование природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов животного и растительного мира.

Помимо собственно предоставления лицензии, понятие лицензирования включает следующие операции:

• переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;

• приостановление действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий;

• возобновление или прекращение действия лицензий;

• аннулирование лицензий;

• контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий;

• ведение реестров лицензий, а также предоставление в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании.

Смысл лицензирования отдельных видов деятельности состоит в том, чтобы посредством установления определенных требований и предписаний обеспечить соблюдение прав и интересов третьих лиц и всего общества в целом при осуществлении соответствующих видов деятельности. Право на осуществление лицензируемой предпринимательской деятельности является не субъективным гражданским правом, а элементом правового статуса соответствующего лица.

Лицензия на право пользования недрами предоставляет совершенно конкретное право - право осуществлять пользование недрами в отношении отдельного участка недр в установленные сроки и в определенных объемах.

Вопрос о правовой и экономической природе отдельных видов природоресурсных платежей весьма важен. Так как именно экономическая и правовая природа данных платежей позволяет говорить о принципах недропользования, сложившихся в государстве и основанных на принципах административного управления, частноправового характера взаимоотношений между государством и инвестором. Так, в России предусмотрена следующая система платежей:

• разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;

• регулярные платежи за пользование недрами;

• плата за геологическую информацию о недрах;

• сбор за участие в конкурсе (аукционе);

• сбор за выдачу лицензий.

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и в частности налог на добычу полезных ископаемых.

Именно правовая природа того или иного обязательного платежа обусловливает особенности его установления. Согласно Налоговому кодексу РФ налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения: объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки его уплаты. Что касается сборов, то элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам. Указывая на различную правовую природу налогов и сборов, предопределяющую различный подход к установлению этих обязательных платежей в бюджет, Конституционный суд РФ указал, что вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе о нем, решает сам законодатель исходя из характера данного сбора.

Хотелось бы подчеркнуть, что с 01 января 2011 г. из указанного перечня платежей будет исключена плата за геологическую информацию о недрах. Предполагается, что отмена платы за геологическую информацию о недрах, станет дополнительным аргументом в дискуссиях о правовой и экономической природе пользования недрами без лицензии.

Закон РФ «О недрах» определяет, что геологическая информация, полученная за счет государственных средств, является собственностью государства и может предоставляться в пользование за плату, порядок и условия взимания которой определяются правительством. Размер платы может быть увеличен в зависимости от объема, вида и потребительских свойств предоставляемой геологической информации. Максимальный размер платы не может превышать затрат государственных средств на ее получение. Следовательно, основной целью данного платежа является возмещение затрат государства на геологическое изучение недр в объеме, соразмерном затратам.

Отношение к этому положению закона неоднозначно. Взимание платы за пользование геологической информацией о недрах, полученной за счет государственных средств, может не отвечать целям и задачам государственного регулирования в сфере оборота геологической информации и государственной политики в сфере недропользования, так как размер платы за пользование геологической информацией может выступать и как стимул и как ограничение для потребителя геологической информации, определяя ее доступность для заинтересованных пользователей.

Можно утвервдать, что плата за геологическую информацию, включающая исторические затраты и установленная в отношении всех без исключения видов геологической информации, категорий пользователей и целей пользования, ограничивает пользование геологической информацией. Ограничение доступа к геологической информации негативно сказывается на качестве информационного обеспечения принятия инвестиционных решений в недропользовании и снижает инвестиционную привлекательность перспективных объектов. Но, при этом нельзя забывать, что государство, являясь собственником данной информации, должно както возмещать затраты на геологическое изучение недр в объеме, соразмерном затратам.

Проблема правовой природы того или иного вида платежа имеет важное практическое значение. Надо понимать, какую именно правовую природу имеет рассматриваемый платеж и какие последствия неуплаты или несвоевременной уплаты данного платежа будут иметь место, а также каков порядок привлечения к ответственности за неуплату, каковы полномочия государственных контролирующих органов в отношении плательщика.

Таким образом, представляется, что в настоящий момент лицензирование права на недропользование не представляет собой реализацию частного и публичного права в чистом виде. Оно аккумулирует в себе признаки того и другого, так как, с одной сто-

роны, государство и недропользователь связаны определенного рода обязательствами (выполнение условий лицензии, внесение платы за недра), с другой - недропользователь напрямую зависит от государства.

Широкое практическое применение лицензирования недропользования должно быть поддержано разработкой и совершенствованием правовых и экономических механизмов его реализации.

Работа выполнена в рамках I этапа научно-исследовательской работы «Формирование организационно-экономического механизма устойчивого развития минерально-сырьевого комплекса России на основе инновационного подхода», при содействии Совета по грантам при Президенте Российской Федерации для поддержки молодых российских ученых и ведущих научных школ (НШ-64826.2010.5).

Санкт-Петербург. 2011