

Участки недр федерального значения: вопросы собственности и управления



Я.В. Манин,
аспирант кафедры горного права
РГУ нефти и газа им. И.М.Дубокина

Безопасность государства во многом зависит от системы и структуры управления стратегическими ресурсами недр, а система отношений собственности на недра является основным ядром горного законодательства¹. Отнесение вопросов владения, пользования, распоряжения недрами, законодательства о недрах к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов означает наличие у последних права вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения принимать нормативные правовые акты и распоряжаться совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях².

Перечисленные полномочия субъектов Российской Федерации не распространяются на участки недр федерального значения внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, так как эти территории не входят в состав территорий субъектов Федерации и на них Российская Федерация осуществляет исключительное правовое регулирование режима участков недр федерального значения³.

В национальном российском законодательстве не проводится четкого и прямого разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в части нормативно-правового регулирования режима участков недр федерального значения, расположенных на территориях субъектов Федерации. С одной стороны, установление ос-

нов федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России, а также оборона и безопасность, равно как расщепляющиеся материалы, отнесены к предметам ведения Российской Федерации, определение перечня участков недр, имеющих значение для обороны страны и безопасности государства, относится к компетенции федеральных властей⁴.

С другой стороны, распоряжение Российской Федерации совместно с ее субъектами государственным фондом недр осуществляется в отношении всех участков недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации⁵. Отсутствуют нормы права, непосредственно относящие к предмету исключительного ведения Российской Федерации участки недр федерального значения, расположенные на территории ее субъектов. Полномочия последних в отношении установления режима таких участков не определены.

Правовой режим участков недр федерального значения внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации не аналогичен правовому режиму участков недр федерального значения, полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации. Это не позволяет сделать вывод о тождественности полномочий Российской

¹ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. С. 34–35.

² Конституция Российской Федерации. Ст. 71, ч. 1, п. «в», «ж», ст. 73; Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 1.1, ч. 1, 2, ст. 1.2, ч. 1, ст. 2, ч. 2, ст. 4, ч. 1, п. 1, 7.

³ Конституция Российской Федерации. Ст. 67, ч. 1, 2, ст. 71, п. «н»; Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 2.1, ч. 3, п. 3, ст. 3, ч. 1, п. 8; Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации»; Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

⁴ Конституция Российской Федерации. Ст. 71, п. «е», «и», «м»; Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 2.1.

⁵ Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 3, ч. 1, п. 10, ст. 4, п. 7.

Федерации в отношении каждого из названных видов участков недр федерального значения. Полагаем, что данный пробел в праве подлежит устранению посредством закрепления в статьях 3 и 4 Закона Российской Федерации «О недрах» норм, определяющих полномочия Российской Федерации и ее субъектов в отношении участков недр федерального значения, полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации. Учитывая правовую цель отнесения отдельных участков недр к участкам недр федерального значения, считаем целесообразным отнесение всех участков недр федерального значения к предметам исключительного ведения Российской Федерации и закрепление за ней соответствующих полномочий.

Земля и другие природные ресурсы в России используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Недр в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью⁶. Нахождение недр только в государственной собственности не нарушает равенства признания и защиты существующих в России форм собственности. Из содержания приведенных норм Конституции России следует, что недра как вид природных ресурсов не «должны», а «могут» находиться только в одной из вышеуказанных форм собственности, или в нескольких из них, или в каждой из них. Данная юридическая конструкция основана на диспозитивности образующих ее норм права и может применяться к любому виду природных ресурсов, что подтверждается Конституционным Судом Российской Федерации⁷.

Частная собственность направлена на удовлетворение интересов собственника⁸, муниципальная — на обеспечение самостоятельного решения населением муниципальных образований вопросов местного значения⁹, смешанные формы собственности — на соблюдение и согласование интересов их участников. Свободное владение, пользование и распоряжение недрами кем-либо, кроме государства, несомненно, нанесет ущерб частным и публичным законным интересам,

а участками недр федерального значения — обороне страны и безопасности государства. При этом с большой вероятностью может пострадать окружающая среда и будут нарушены права различных лиц, в том числе на охрану окружающей среды и бережное отношение к природным богатствам, что не допускается конституционными нормами и ограничивается ими¹⁰. Поскольку носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является только ее многонациональный народ и никакой более, постольку недра охраняются и используются в России как основа жизни и деятельности именно этого единственного народа, проживающего на соответствующей территории, т. е. территории Российской Федерации¹¹. Таким образом, кроме государственной (публичной) формы собственности на недра ни одна другая форма собственности не может обеспечить соблюдения интересов всего многонационального российского народа без нарушения основ конституционного строя.

Субъектами права государственной собственности могут являться Российская Федерация и ее субъекты. В качестве объектов рассматриваемого права можно выделить следующие: недра, государственный фонд недр, участки недр, федеральный фонд резервных участков недр, используемые участки недр, участки недр федерального значения, участки недр местного значения. Понятие «недра» шире, чем понятие «государственный фонд недр», включающее все остальные понятия. При этом понятие «участки недр» включает понятия, обозначающие все виды участков недр. Понятие «участки недр федерального значения» может входить как в объем понятия «федеральный фонд резервных участков недр», так и в «используемые участки недр», куда также входит понятие «участки недр местного значения».

Субъектами Российской Федерации со ссылкой на статьи 9 и 36 Конституции Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки провозгласить себя субъектами права государственной собственности на недра в пределах их территорий и признать этот статус с использованием конституционно-правовых механизмов. В указанных нормах речь идет о правовой охране недр и их использовании в Российской Федерации (суверенном государстве) в целом как ценности (достоинства) всенародного значения в качестве основы жизни и деятельности народов (многонационального населения), проживающих на территориях соответствующих субъектов. В этих нормах не разрешается вопрос о праве собственности на недра, а их содержание «не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации», п. 4 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 1, ч. 2.

⁹ Конституция Российской Федерации. Ст. 130.

¹⁰ Там же. Ст. 36, ч. 1, 2, ст. 55, ч. 3, ст. 58.

¹¹ Там же. Преамбула. Ст. 3, ч. 1, ст. 8, ч. 2, ст. 9.

Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы».

«Субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование

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.

отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации»¹². Пункт 3 статьи III Федеративного договора¹³, закрепляющий право собственности на недра за народами республик в составе Российской Федерации, рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации как противоречащий Конституции Российской Федерации и не может применяться в силу абзаца 4 пункта 1 раздела второго Конституции Российской Федерации¹⁴. «Народ в качестве субъекта права собственности выступать не может. В то же время народ может выступать субъектом отношений, в которых тот или иной объект объявляется как его достояние, как основа его жизни и деятельности»¹⁵.

Субъекты Российской Федерации могут быть субъектами права собственности на недра или какую-либо их часть лишь на основании федерального закона. Это следует из пунктов «а», «о» статьи 71, пунктов «в», «г», «к» части 1 статьи 72, статьи 73 Конституции Российской Федерации и согласуется с изложенной позицией Конституционного Суда Российской Федерации. На основании пункта 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1¹⁶ виды собственности на недра определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации. Согласно приложению № 1 к этому постановлению ресурсы континентального шельфа, внутренних морских вод и морской экономической зоны Российской Федерации, равно как и охраняемые или особым образом используемые природные объекты, находятся в исключительной федеральной собственности. В пункте 1 статьи 77 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года (UNCLOS), вступившей в силу для России 11 апреля 1997 года, предусмотрено, что прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права

в целях разведки и разработки природных ресурсов, а не права собственника недр континентального шельфа. Участки недр федерального значения континентального шельфа входят в государственный фонд недр, правовой режим которого основывается на Законе Российской Федерации

«О недрах», принятом до вступления в силу Конституции России 1993 года. Таким образом, возникает коллизия норм

права различной юридической силы, которая подлежит устранению.

Недра в Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. В отношении такого объекта права собственности, как недра, субъекты Федерации не осуществляют полномочия собственника, они вправе лишь реализовывать право на нормотворчество, в том числе на разрешение вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, согласно разграничению предметов ведения между ними и государством¹⁷. Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр как объектом права собственности осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами в порядке, установленном в законодательстве¹⁸. Такой порядок устанавливается

¹² Постановление 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». П. 3 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹³ Федеративный договор – Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации». П. 5.

¹⁵ Постановление 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». П. 3.

¹⁶ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

¹⁷ Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 1.2, ч. 1.

¹⁸ Там же. Ст. 2, ч. 2.

в статьях 2.1, 3, 4, 10.1, 13.1, 16, 17, 20, 21, 35, 36 Закона Российской Федерации «О недрах» относительно участков недр федерального значения как объекта права собственности, входящего в государственный фонд недр. В перечисленных статьях содержатся нормы права, которые устанавливают, что полномочиями по распоряжению всеми участками недр федерального значения обладает только Правительство Российской Федерации. Российская Федерация осуществляет распоряжение всеми участками недр федерального значения (определяет их юридическую судьбу) без участия субъектов Федерации, которым такое право не предоставлено; владеет всеми участками недр федерального значения; пользуется участками недр федерального значения либо предоставляет их в пользование. Субъекты Федерации не владеют участками недр федерального значения, не пользуются и не распоряжаются ими. Управление участками недр федерального значения в составе государственного фонда недр осуществляет Российская Федерация. В пункте «д» статьи 71 Конституции Российской Федерации установлено, что только федеральная

государственная собственность может находиться в ведении и управлении Российской Федерации. Участки недр федерального значения, внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа требуют конкретизации их правового режима по вопросам собственности и управления в российском национальном законодательстве с учетом содержания норм международного права. Участки недр федерального значения, расположенные на территориях субъектов Российской Федерации, в настоящее время непосредственно не отнесены к федеральной собственности. Эти участки входят в государственный фонд недр в пределах территории субъектов Российской Федерации, владение, пользование и распоряжение которым осуществляется ими совместно с Федерацией¹⁹. Особенным здесь является то, что такой объект права собственности, как государственный фонд недр, включает в себя другой объект права —

Участки недр федерального значения континентального шельфа входят в государственный фонд недр, правовой режим которого основывается на Законе Российской Федерации «О недрах».

участки недр федерального значения, обладающий правовым режимом, отличным от режима родового объекта. Совместное владение, пользование и распоряжение участками недр федерального значения не осуществляется, что порождает дуализм в праве. Полагаем, что роль участков недр федерального значения, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, и их правовой режим предполагают их нахождение в федеральной государственной собственности, что возможно путем изменения норм статей 2, 2.1, 3, 4 Закона Российской Федерации «О недрах».

Отнесение участков недр федерального значения в границах территории Российской Федерации к федеральной государственной собственности, а режима их нормативно-правового регулирования и управления ими — к полномочиям и исключительному ведению Российской Федерации продолжает тенденцию развития законодательства о недрах в течение двух последних десятилетий.

Этот процесс проходил в четыре этапа²⁰: первый — этап договорного регулирования отношений по разграничению пред-

метов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; второй — этап замещения договорных норм нормами федерального законодательства; третий — этап приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством; четвертый — этап реализации принципа совместного ведения на условиях закрепления за Российской Федерацией в федеральном законодательстве наиболее полного объема полномочий и выделения субъектам Российской Федерации полномочий в сфере недропользования по остаточному принципу. Четвертый этап включал реорганизацию системы и структуры управления отношениями недропользования в рамках административной реформы, начавшейся в 2004 г. В настоящее время исследователи отмечают формирование пятого этапа развития законодательства о недрах — централизации функционального сегмента управления и сегмента управления отношениями собственности в рассматриваемой области общественных отношений²¹. В отношении участков недр федерального значения отмечается сосредоточение функций по управлению ими у Правительства Российской Федерации, которое распоряжается такими участками.

Напомним, что статьи 3, 4 и 5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю»²² в период их действия

¹⁹ Закон Российской Федерации «О недрах». Ст. 2, ч. 2.

²⁰ Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. С. 197–224.

²¹ Рудь В.В. Исследования эффективности системы управления госсобственностью на недра и системы регулирования воспроизводства и освоения МСБ // Разведка и охрана недр. 2009. № 1.

²² Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // Российская газета. 2001. № 137.

предполагали отнесение земель, расположенных над поверхностью участков недр федерального значения, к федеральной собственности, участков недр регионального значения — к собственности субъектов Российской Федерации, участков недр местного значения — к собственности муниципальных образований. Тенденция к отнесению самих участков недр федерального значения к федеральной собственности прослеживалась еще на первом этапе развития современного законодательства о недрах. Примером может служить соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Иркутской области от 27 мая 1996 г. «О разграничении полномочий в сфере недропользования»²³, утратившее силу. Соглашения между Правительством Российской Федерации и администрациями Сахалинской²⁴, Ростовской областей²⁵, Хабаровского края²⁶ предполагают нахождение участков недр федерального значения в федеральной собственности. Напротив, в Ленинградской области с 2004 г. до настоящего времени целью ее государственной политики в сфере недропользования является формирование участков недр федерального значения. Названный субъект Федерации намерен четко распределить исполнительно-распорядительные и контрольные функции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ленинградской области. Правительство субъекта считает необходимым провести разграничение государственного фонда недр Ленинградской области на участки недр федерального, областного и местного значения²⁷. Закон Московской области «О недрах и недропользовании» относит к компетенции субъекта лишь общераспространенные полезные ископаемые, предусматривая механизм разграничения трансграничных месторождений полезных ископаемых между Московской областью и граничащими с ней субъектами Российской Федерации, что, по мнению Д.В. Василевской, опережает развитие федерального законодательства²⁸. Некоторые авторы еще до начала административной реформы 2004 г. предлагали отнести недра в Российской Федерации, включая подземное пространство, и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, за исключением общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, к федеральной собственности²⁹. Реализация подобных предложений приведет к тому, что Российская Федерация будет единственным собственником недр в пределах ее территории. При этом она сможет делегировать своим субъектам полномочия по управлению государственным фондом недр в отношении участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, находящихся на государственном балансе, а также полномочия собственника

недр в части предоставления таких участков в пользование. Таким образом, внесение предложенных нами выше изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» продолжит существовавшее ранее направление развития законодательства о недрах и позволит устранить дуализм норм права, действующих в настоящий момент.

Выводы

- Централизация системы управления в сфере недропользования продолжает сложившуюся ранее тенденцию и в отношении участков недр федерального значения выражается в отнесении их к ведению Правительства Российской Федерации. Это обстоятельство связано с началом формирования пятого этапа развития законодательства о недрах — централизации функционального сегмента управления и сегмента управления отношениями собственности в рассматриваемой области общественных отношений.
- Отнесение к исключительному ведению Российской Федерации и закрепление за ней исключительного права на управление участками недр федерального значения в составе государственного фонда недр необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства и может быть реализовано путем внесения изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах».
- Действующее законодательство о недрах непосредственно не определяет субъектов права собственности на участки недр федерального значения, поэтому подлежит изменению и дополнению в этой части посредством закрепления этого права за Российской Федерацией. □

²³ Российская газета («Бизнес в России»). 1996. № 122.

²⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области от 29 мая 1996 г. «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения землей на территории Сахалинской области» // Российская газета («Бизнес в России»). 1996. № 122.

²⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 5 «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения землей на территории Ростовской области» // Российская газета («Экономический союз»). 1996. № 156.

²⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Хабаровского края от 24 июля 1996 г. № 1 «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на территории Хабаровского края» // СПС «Консультант Плюс».

²⁷ Постановление правительства Ленинградской области от 26 февраля 2004 г. № 31 «Об утверждении Основ государственной политики Ленинградской области в сфере использования минерального сырья и недропользования» // Вестник правительства Ленинградской области. 2004. № 11.

²⁸ Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. С. 206–207.

²⁹ Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 114–120.