

УДК 347.4(575.2)

ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

И.Т. Эратов

Рассматривается специфика оснований возникновения и прекращения права пользования недрами в Кыргызской Республике, отдельные вопросы правового регулирования таких отношений.

Ключевые слова: недропользование; недра; договор.

FOUNDATIONS FOR EMERGENCE AND TERMINATION OF THE RIGHT USE OF SUBSOIL IN THE KYRGYZ REPUBLIC

I. T. Eratov

The article considers the specifics of the grounds for the emergence and termination of the right to use subsoil in the Kyrgyz Republic, certain issues of the legal regulation of such relations.

Keywords: subsoil use; subsoil; contract.

Вопрос об основаниях возникновения права недропользования может быть рассмотрен с позиции частно-публичных начал в правовом регулировании отношений.

В настоящее время проблема деления права на публичное и частное приобретает все большее теоретическое и практическое значение. Она возникает при анализе действующего законодательства, в ходе теоретических исследований, имеющих целью определение правовой природы тех или иных правовых отношений, совершенствование правового регулирования, а также при толковании правовых норм.

В общетеоретическом аспекте вопрос разграничения публичного и частного права – это вопрос отграничения вмешательства государства в сферу частных интересов. Отмечается, что многие отношения, складывающиеся в экономике, прежде всего отношения в сфере недропользования, нуждаются в предоставлении их участникам максимальной (но безграничной) свободы, стимулирующей их инициативу и предприимчивость. В этой связи теория разделения права на публичное и частное способна стать основой для теоретических построений, направленных на решение сложнейшей задачи установления пределов государственной власти над индивидом, которая была и остается одной из наиболее актуальных для современного государства.

Акцент на гармонизации частного и публичного права является важным при раскрытии взаимодействия личности, общества и государства. Устойчивый баланс между этими составляющими возможен только при взаимном уважении интересов друг друга и их взаимной ответственности [1, с. 35].

В системе взаимодействия человека и природы особое место занимают различные аспекты пользования недрами. В значительной мере это определено тем, что состояние экономики и промышленности зависит от эффективности и качества освоения недр, объемов добытых полезных ископаемых, а это, в свою очередь, является важным фактором, определяющим изменение и течение многих природных и социально-правовых процессов, еще недавно казавшихся совершенно не зависимыми от деятельности человека. Особую значимость изучение правовых аспектов недропользования приобретает сегодня, когда наше общество переживает очень непростой период в своей истории – переход от огосударствленной, административно-командной экономики к рыночной [2, с. 3].

Обсуждая перспективы дальнейшего развития законодательства о недрах, ученые особое внимание уделяют аспекту соотношения частных и публичных начал в данной отрасли.

Реформирование экономики на рыночных основах требует разработки новых механизмов регулирования использования недр и соответствующего правового обеспечения. Современная практика знает многообразные способы организации использования недр. В действительности они, так или иначе, сводятся к двум основным. Первый из них – разрешительный (лицензионный), второй – договорной.

В соответствии со ст. 20 закона Кыргызской Республики “О недрах” от 9 августа 2012 г. № 160 право пользования недрами возникает на основании:

- 1) лицензии;
- 2) государственной регистрации;
- 3) концессионного договора;
- 4) соглашения о разделе продукции.

Государственной регистрации деятельности в сфере, близкой к недропользованию, в частности, подлежат:

- 1) научные исследования недр, выполняемые по утвержденной программе;
- 2) индивидуальная старательская деятельность.

Государственная регистрация научно-исследовательских работ по изучению недр, выполняемых по утвержденной программе, осуществляется уполномоченным государственным органом по реализации государственной политики по недропользованию. Государственная регистрация индивидуальной старательской деятельности осуществляется местными государственными администрациями.

Таким образом, имеется некий паритет в правовой природе форм недропользования, и действующий закон предусматривает два вида публично-правовых форм недропользования (государственная регистрация и лицензия) и два вида договоров в рассматриваемой сфере.

Законом о недрах установлено, что лицензированию подлежат все виды прав пользования недрами, за исключением:

- 1) предоставления прав пользования недрами по концессионному договору;
- 2) предоставления прав пользования недрами по соглашению о разделе продукции;
- 3) государственной регистрации.

Согласно действующему законодательству Кыргызской Республики количество лицензий на право пользования недрами, выдаваемых недропользователю, не ограничивается.

Согласно ст. 23 закона Кыргызской Республики “О недрах” право пользования недрами может предоставляться на основании проведения кон-

курсов, аукционов и путем проведения прямых переговоров. Конкурсы проводятся по объектам общегосударственного значения по решению Правительства Кыргызской Республики. Аукционы проводятся по месторождениям и перспективным площадям, перечень которых утверждается уполномоченным государственным органом по реализации государственной политики по недропользованию на основании рекомендаций научно-технического совета при данном государственном органе.

Прямыми переговорами право пользования недрами предоставляется:

- 1) на месторождения, проявления полезных ископаемых и перспективные площади, не входящие в Перечень месторождений, проявлений и перспективных площадей, выставляемых на аукцион;
- 2) на месторождения, проявления полезных ископаемых и перспективные площади, если по ним признаны несостоявшимися два аукциона;
- 3) на участки недр, не связанные с геологическим изучением недр и разработкой месторождений полезных ископаемых.

В случае если на объект, предоставляемый путем прямых переговоров, в течение 30 дней со дня подачи первой заявки поступила еще одна или более заявок, то данный объект выставляется на аукцион.

Помимо положений закона, вопросы лицензирования регулируются подзаконным актом – Положением о порядке лицензирования недропользования, которое утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 г. № 834 [3].

Следует отметить, что при получении лицензии также имеется определенный вид договора, подлежащий подписанию. Это так называемый социальный пакет, который составляется в виде соглашения, которое разрабатывается на основе программы социально-экономического развития территории, на которой расположен объект недр. Соглашение заключается между недропользователем и исполнительным органом соответствующей административно-территориальной единицы.

Обязанность по составлению социального пакета распространяется только на объекты недр общегосударственного значения, находящиеся в стадии разведки и разработки полезных ископаемых. При этом в социальный пакет входит программа инвестирования в социально-бытовые условия местного сообщества (подготовка кадров, трудоустройство местного населения, строительство инфраструктуры и другие условия), на территории которого находятся конкурсные объекты.

Помимо обязательного к заключению указанного соглашения, получение лицензии также оформляется лицензионным соглашением, устанавливающим основные правила для пользователя недрами.

В целом, анализируя законодательство Кыргызской Республики о недрах, можно отметить, что процедура лицензирования несет в себе много потенциальных коррупционных рисков, поскольку является непрозрачной и неавтоматизированной. Что касается проведения конкурса или аукциона, то практика подобных мероприятий в Кыргызской Республике показала, что в них также допускаются многочисленные процедурные нарушения, которые крайне неблагоприятно отражаются на общем ходе процесса.

Законодательство Кыргызской Республики к основаниям для прекращения права пользования недрами относит следующие [4]:

- 1) отказ от права пользования недрами недропользователем;
- 2) истечение срока действия лицензии на право пользования недрами, если лицензиатом не подано заявление о продлении или трансформации лицензии до конца срока действия лицензии;
- 3) проведение работ без технического проекта, получившего все необходимые положительные экспертизы;
- 4) неустранение в срок причин, повлекших приостановку права пользования недрами;
- 5) выявление факта предоставления недропользователем при получении лицензии на право пользования недрами недостоверных сведений о конечных собственниках компании либо о финансовых возможностях.

Если основанием возникновения права недропользования является юридический акт (лицензия или договор), то есть юридически значимое действие, которое направлено на установление права, то основаниями прекращения выступают фактические обстоятельства, не связанные с юридическими действиями, а характерные для собственно деятельности управомоченного лица по освоению недр и проведению иных сопутствующих работ, вернее, отсутствие таких действий.

Если сформулировать основания для прекращения права недропользования еще более обобщенно, то можно отметить, что большинство из них сформулировано через негативную формулировку обязательств, возложенных на субъекта недропользования.

Законом также предусмотрены дополнительные основания для прекращения права пользования недрами по объектам, включенным в Перечень

месторождений общегосударственного значения, распределяемых по конкурсу:

а) неуплата или несвоевременная уплата цены за право пользования недрами и штрафных санкций, предусмотренных условиями конкурса по конкурсному объекту;

б) нарушение, после однократного продления, срока представления технического проекта с положительными экспертными заключениями в области промышленной, экологической безопасности и охране недр.

Прекращение прав пользования недрами оформляется решением уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию. Такое решение может быть обжаловано в судебном порядке, однако вступает в силу со дня принятия.

Помимо собственно возникновения и прекращения права недропользования, для него характерно такое действие, как приостановление. Следует отметить, что гражданское право фактически не знает такого института, как приостановление права.

Так, право пользования недрами может быть приостановлено уполномоченным государственным органом по реализации государственной политики по недропользованию на срок до трех месяцев с указанием причин приостановления и с предписанием об устранении нарушений в случаях:

- 1) нарушения требований охраны недр, экологической и промышленной безопасности, установленных законодательством Кыргызской Республики;
- 2) непредставления отчетов о выполнении геологических, горных работ и отчетов о движении запасов полезных ископаемых в сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики;
- 3) представления отчетов о выполнении геологических, горных работ и отчетов о движении запасов полезных ископаемых, содержащих недостоверные сведения;
- 4) невыполнения требований по аккумулярованию средств для рекультивации земельного участка и (или) лицензионного объекта;
- 5) применения технологий в освоении недр, создающих угрозу здоровью и безопасности работников и населения, а также невозможности ущерб природной среде и потери запасов полезных ископаемых;

б) нарушения сроков оплаты бонуса и (или) лицензионных платежей.

7) неуведомления уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию в установленный срок об изменениях доли собственности в уставном капитале юридического лица – недропользо-

вателя, если такое изменение влечет уплату бонуса в соответствии с налоговым законодательством Кыргызской Республики.

Также возможно приостановление права в случае возникновения форс-мажора – право пользования недрами приостанавливается по заявлению недропользователя на срок действия форс-мажора. В течение 10 рабочих дней со дня подачи такого заявления уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию вправе отказать в приостановлении прав пользования недрами с указанием мотивов отказа. На время действия форс-мажора срок действия лицензии и сроки выполнения условий лицензирования продлеваются на соответствующий период времени.

Рассматривая основания для приостановления и прекращения права недропользования, мы хотели бы отметить, что в данном случае целесообразнее было бы говорить о приостановлении или прекращении лицензии и/или договора, но не самого права. Общая теория юридических фактов диктует необходимость единообразного применения правовых институтов и подразумевает, что приостановить или прекратить можно действие уполномочивающего документа (например, лицензии). Само право, которое предоставляется таким документом, будет также прекращено, но уже не в связи с совершением управомоченным субъектом каких-либо незаконных действий, а в связи с принятием соответствующего решения (юридического акта).

Данная позиция, по нашему мнению, более правильно отражает сущность правовых процессов, которые имеют место в отношениях между государством и недропользователями.

Резюмируя указанные выше позиции, можно прийти к следующим выводам:

1) все договоры в области недропользования, основанные на равенстве, опосредствующие имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, являются гражданско-правовыми договорами; при этом некоторые из них (в зависимости от вида недр, подлежащих освоению по договору) могут обладать более ярко выраженными признаками публичности, однако данное обстоятельство не лишает такие договоры их изначальной правовой природы, которая состоит в распределении прав и обязанностей сторон такого

договора; единственным отличием в данном случае может быть некоторый перевес в сторону контрольных прав государства как субъекта договора, однако аналогичные правовые ситуации известны правоприменительной практике (государство в данном случае объективно выступает более сильной стороной в договоре, поскольку имеет исключительное право собственности на объект договорных отношений, при этом его “сильная” позиция не выглядит ничуть более “сильной”, чем позиция любого другого собственника, предоставляющего ограниченное право владения и пользования каким-либо имуществом другому лицу);

2) что касается выдачи лицензии как основания возникновения права недропользования, то данная процедура имеет сугубо административно-правовой характер, при этом анализ правоприменительной практики отдельных стран позволяет сделать вывод о том, что целесообразно в будущем отказаться от процедуры лицензирования в сфере недропользования и перейти исключительно к договорной форме опосредования отношений недропользования; в этом случае договор будет единственным основанием возникновения, изменения и прекращения отношений недропользования, что приведет практику государственного регулирования к искомому единообразию;

3) основаниями прекращения и приостановления права недропользования следует считать принятие соответствующего решения уполномоченного государственного органа, базирующегося на факте нарушения недропользователем возложенных на него обязательств по надлежащему использованию недр.

Литература

1. *Ниязова А.Н.* Частные и публичные интересы в праве Кыргызской Республики / А.Н. Ниязова // Вестн. КРСУ. 2015. Т. 15. № 1.
2. *Дзейтов С.А.* Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук / С.А. Дзейтов. М.: РГБ, 2003.
3. Положение о порядке лицензирования недропользования, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 г. № 834.
4. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 9 августа 2012 г. № 160.