

О совершенствовании законодательства в сфере недропользования

Д.В. Василевская

В данной статье мне хотелось бы рассказать о поправках, внесенных в Закон Российской Федерации «О недрах», а также нормативно-правовой работе Министерства природных ресурсов Российской Федерации в части подготовки документов в сфере недропользования, поскольку в настоящее время это направление деятельности является одним из ключевых.

Как, вероятно, известно большинству присутствующих, в августе 2004 г. были приняты изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон), которые внесли значительные коррективы в правовое регулирование отношений в сфере недропользования. Практическая реализация поправок окажет значительное влияние как на государственное управление сферой недропользования, так и на деятельность добывающих компаний.

Систематизируя нововведения Закона, скажу, что концептуально они направлены на совершенствование следующих элементов и механизмов в сфере недропользования:

- разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- порядок и основания предоставления права пользования участками недр;
- механизм взимания различных сборов (сбор за участие в конкурсе (аукционе), сбор за выдачу лицензии и др.).

Обратим внимание, что законодатель устанавливает различные сроки вступления в силу рассматриваемых поправок. Так, основной объем изменений и дополнений, внесенных в Закон Российской Федерации «О недрах», исключая новый порядок взимания сборов, вступил в силу со дня официального опубликования, т.е. с 31 августа 2004 г., а поправки, регулирующие взимание сборов, вступили в силу с 1 января 2005 г.

Остановлюсь на подробной характеристике наиболее значимых положений рассматриваемого Закона. Поправками к ст. 3–5 Закона РФ «О недрах» были внесены значительные коррективы в порядок разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере недропользования. Внесение указанных по-



правок связано с необходимостью приведения Закона РФ «О недрах» в соответствие с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации».

Изменениями и дополнениями было установлено, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования, и прежде всего федерального органа управления государственным фондом недр, значительно расширяются, существовавший ранее принцип «двух ключей» заменяется принципом принятия решений на федеральном уровне.

Субъекты Российской Федерации в соответствии со ст. 4 Закона РФ «О недрах» наделяются полномочиями по распоряжению совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях; по участию в разработке государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации; по установлению порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения; по участию в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых; по распоряжению информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов; по участию в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность и др.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что, хотя наиболее существенный объем полномочий в сфере недропользования сосредоточен на федеральном уровне, а субъекты Российской Федерации наделяются компетенцией по участию в подготовке со-

ответствующих решений, пункт «в» ст. 72 Конституции РФ, относящий вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, соблюден.

Сосредоточение основного объема полномочий на федеральном уровне позволит государству обеспечить эффективное управление ресурсами недр в соответствии с долгосрочной государственной стратегией, среднесрочными и краткосрочными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Большую практическую значимость имеет новая редакция ст. 10_1 Закона РФ «О недрах», устанавливающая основания возникновения права пользования участками недр.

Анализируя статью в новой редакции, обратим внимание на то, что вводится ранее отсутствовавшее в законодательстве о недрах основание возникновения права пользования участками недр — решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 10_1 Закона РФ «О недрах» указанная комиссия правомочна принимать решения о предоставлении права пользования недрами по следующим видам пользования недрами:

- геологическое изучение участков недр, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

- установление факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения и возместившим (в случае их наличия) расходы государства на поиск и оценку полезных

ископаемых на данном участке недр в порядке, установленном Правительством РФ, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

— добыча подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

— строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

— строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатация таких нефте- и газохранилищ, размещение промышленных и бытовых отходов;

— образование особо охраняемых геологических объектов.

В Законе не раскрываются ни механизм формирования комиссии, ни порядок принятия ею соответствующих решений; регламентация этих вопросов отнесена на уровень постановлений Правительства РФ, а также подзаконных актов федерального органа управления государственным фондом недр, в связи с чем Министерством природных ресурсов Российской Федерации в настоящее время ведется подготовка значительного количества нормативных документов, направленных на реализацию положений, установленных в Законе. К настоящему времени Министерством подготовлено и направлено на согласование уже более 20 документов, среди которых:

1. Комплект документов, связанных с предоставлением права пользования участками недр при установлении факта открытия месторождений полезных ископаемых пользователями недр, проводившими геологическое изучение недр за счет собственных средств.

К числу этих документов следует отнести Порядок рассмотрения заявок на получение

права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых таких месторождений, Инструкцию о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых, Порядок возмещения расходов государства на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых.

В этом комплекте документов регламентируются процедура и последовательность действий недропользователей, открывших месторождение полезных ископаемых за счет собственных средств и желающих получить право на его дальнейшую разведку и разработку, определяются порядок и сроки рассмотрения поступающих заявок, формулируются требования к заявочным материалам.

2. Комплект документов, связанных с рассмотрением заявок и принятием решения Комиссией по рассмотрению заявок о предоставлении права пользования участками недр. В этих документах регламентируются основания подачи заявочных материалов, их комплектность, процедура рассмотрения и принятия по итогам соответствующих решений.

Изменениями и дополнениями, внесенными в Закон РФ «О недрах», были значительно сокращены сроки подготовки конкурсов и аукционов на право пользования недрами. В соответствии со ст. 13 Закона объявления о предстоящих конкурсах на право пользования недрами должны быть опубликованы в общероссийских и издаваемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации средствах массовой информации не позднее чем за 90 дней до даты их проведения, считая с да-



ты первой публикации, а о предстоящих аукционах — не позднее 45 дней.

В связи с внесенными поправками в Закон РФ «О недрах» в части порядка подготовки и проведения аукционов и конкурсов на право пользования участками недр Министерством природных ресурсов Российской Федерации подготовлены соответствующие методические рекомендации.

В указанном документе содержатся рекомендации по подготовке условий и порядку проведения аукционов и конкурсов на право пользования участками недр, по их объявлению, механизму проведения и подведения их итогов.

Анализируя внесенные в Закон РФ «О недрах» изменения и дополнения, обратим внимание на новую редакцию абз. 3 ст. 10, устанавливающую возможность продления сроков пользования участками недр, в том числе при проведении геологического изучения участков недр. Указанной статьей определяется, что «срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождений полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр».

Новая редакция ст. 10 Закона имеет большое практическое значение, поскольку возникли ситуации, когда пользователь недр, например, пробуривший скважину и получивший продуктивный приток нефти, к концу срока действия лицензии не успевал установить факт открытия месторождения, а соответственно, не мог претендовать на получение права пользования недрами в целях разведки и добычи полезных ископаемых по

факту открытия. Указанный пробел в законодательстве в настоящее время урегулирован рассматриваемыми изменениями и дополнениями.

Как упоминалось выше, поправками, внесенными в Закон, с 1 января 2005 г. изменена система взимания различных сборов (сбор за участие в конкурсе (аукционе), сбор за выдачу лицензии и др.). Указанные виды сборов, ранее направлявшиеся на счета федерального органа управления государственным фондом недр или его территориальных органов и использовавшиеся для покрытия расходов этих органов, связанных с подготовкой соответствующих документов, будут поступать в доход федерального бюджета.

Изменения и дополнения, внесенные в Закон РФ «О недрах» Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О недрах”», в целом направлены на эволюционное развитие и совершенствование российского законодательства о недрах.

В настоящее время Министерство природных ресурсов Российской Федерации разрабатывает значительное число подзаконных актов, направленных на установление порядка реализации полномочий федерального органа управления государственным фондом недр в соответствии с новыми требованиями законодательства.

К концу текущего года будет подготовлено и вступит в силу более 20 нормативных документов. Таким образом, будет создана целостная, прозрачная система, позволяющая оптимизировать интересы государства и пользователей недр при осуществлении деятельности, связанной с использованием недрами.