

Проблемы правового регулирования охраны и использования месторождений углеводородного сырья

О.П. Бедный, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник НИИ при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

В статье рассматриваются проблемы законодательства и правоприменительной практики в сфере использования и охраны месторождений углеводородного сырья.

При подготовке статьи были проанализированы материалы прокурорских проверок, а также нормативные правовые акты, действующие в сфере недропользования.

По результатам анализа автор формулирует предложения по совершенствованию правового регулирования воспроизводства и добычи углеводородного сырья.

Основополагающие принципы правового регулирования в сфере использования и охраны недр

Основополагающие принципы правового регулирования в сфере использования и охраны недр определены Конституцией Российской Федерации. Пунктом «е» статьи 71 основы федеральной политики в сфере экологического развития отнесены к ведению Российской Федерации.

Статьей 72 Конституции Российской Федерации установлено, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

Частью второй статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Разделение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере недропользования регулируется также Законом Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон «О недрах»¹ и Федеральным законом от 22 августа 2004 г.

¹ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-ФЗ «О недрах» (с изменениями и дополнениями от 26 июня 1992 г., от 25 декабря 1992 г., от 1 июня 1994 г., от 3 марта 1995 г., от 10 февраля 1999 г., от 2 января 2000 г., от 14 мая 2001 г., от 8 августа 2001 г., от 29 мая 2002 г., от 6 июня 2003 г., от 29 июня 2004 г., от 22 августа 2004 г., от 15 апреля 2006 г., от 4 ноября 2006 г.).

№ 122-ФЗ² (статья 13), в соответствии с которым были значительно сокращены полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе и в части охраны и использования недр.

В Закон «О недрах» внесены многочисленные изменения и дополнения, некоторые из них вступили в силу с 31 августа 2004 г. В результате субъекты Федерации значительно ограничены в принятии решений в сфере недропользования. Так, в предыдущей редакции Закона «О недрах» в соответствии со статьей 10.1 основанием для возникновения права пользования недрами было совместное решение федерального органа управления государственным фондом недр (или его территориального органа) и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации. Во вновь принятой редакции соответствующие полномочия предоставлены федеральным органам: Правительству Российской Федерации, Федеральному агентству по недропользованию (Роснедра) и его территориальным органам. Плату за лицензии и за участие в конкурсе (аукционе) на получение права использования полезных ископаемых (включая углеводородное сырье) хозяйствующие субъекты по новой редакции статьи 42 Закона «О недрах» должны перечислять в федеральный бюджет, за исключением общераспространенных полезных ископаемых, лицензирование которых остается в компетенции субъекта Федерации.

Вместе с тем уже наметилась тенденция к расширению перечня полномочий субъектов Федерации в сфере правового регулирования охраны и использования природных ресурсов. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ³ предусмотрена передача отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Федерации.

Правительством Российской Федерации утверждены Положения обо всех федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в экологической сфере. Надзорные функции в сфере охраны окружающей среды и природопользования переданы службам, подведомственным Министерству природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) и непосредственно Правительству Российской Федерации. Однако определение их компетенции и разграничение полномочий требуют дополнительного законодательного и методического обеспечения. В связи с этим разработке предложений по изменению полномочий в сфере охраны и использования природных ресурсов между федеральными и региональными государственными органами должна способствовать работа по законодательному обеспечению более четкого распределения функций в этой сфере на федеральном уровне.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)⁴ организует и проводит государственную экологическую экспертизу по перечисленным в Положении видам материалов и документов, а также иным видам документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на охрану и использование природных ресурсов. В то же время Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзору)⁵ предоставлены полномочия по организации и проведению государственной экологической экспертизы. В результате возникает противоречивая ситуация, поскольку не всегда представляется возможным, опираясь на действующее законодательство, четко определить, к компетенции какого из этих двух ведомств относятся организация и проведение государствен-

² Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию».

ной экологической экспертизы по какому-либо конкретному объекту.

Необходимость четкого распределения функций государственных органов в сфере природопользования, прежде всего на федеральном уровне, подтверждается ситуацией, сложившейся в системе федерального и территориальных фондов геологической информации, ранее функционировавших как единый информационно-технологический комплекс.

Эта единая система разрушилась после того, как Федеральный фонд геологической информации (ФГУНПП «Росгеолфонд») оказался в ведении Роснедра, а территориальные фонды геологической информации (ныне — территориальные фонды по природным ресурсам и охране окружающей среды) остались в подчинении МПР России. Это привело к значительному снижению результативности управления государственными информационными ресурсами.

Правовое регулирование недропользования осуществляется также большинством законодательных актов, действующих в сфере экологии.

Основные природоохранные нормы содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»⁶. Этим Законом установлены общие требования по охране окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений и сооружений (статьи 34–39). Эти требования относятся не столько к охране самих недр, сколько к охране иных видов природных ресурсов, на которые оказывается негативное воздействие в процессе освоения месторождений полезных ископаемых. Такая позиция законодателя достаточно четко просматривается в статье 46 Закона, устанавливающей требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки.

Закон «О недрах» регулирует отношения, возникающие в процессе освоения месторождений углеводородного сырья в связи с геологическим

изучением, использованием и охраной недр на территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также использованием отходов горно-добывающих производств, устанавливает полномочия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации в сфере регулирования отношений недропользования.

Охрана недр может осуществляться до того, как начнется их промышленное освоение. В этом случае мероприятия по охране недр направлены на недопущение застройки участков месторождений промышленными и жилыми объектами, на защиту этих участков от затопления (при строительстве ГЭС, создании водохранилищ и др.) и т.п.

В законодательстве о недрах значительное место занимает система нормативных правовых актов по функционированию экономического механизма охраны и использования недр, а также охраны окружающей среды в целом (земли, вод и др.) в процессе их хозяйственного освоения.

Система платежей и сборов в области недропользования

В соответствии с нормами раздела V Закона «О недрах» правовое регулирование экономического механизма хозяйственного освоения месторождений углеводородного сырья охватывает систему различных платежей и сборов, связанных с использованием недр.

К экономическим инструментам, реально влияющим на условия охраны и использования недр, относятся четыре вида платежей:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию;
- налог на добычу полезных ископаемых.

Основные трудности контроля и надзора за исполнением этой группы нормативных правовых актов обусловлены тем, что определение размеров платежей, формирование и распределение финансовых потоков регулируются тремя федеральными законами: Законом «О недрах», Законом «Об охране окружающей среды» и Налоговым кодексом

⁶ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп. от 22 августа 2004 г., от 29 декабря 2004 г., от 9 декабря 2005 г., от 31 декабря 2005 г.).

Российской Федерации, а также рядом подзаконных актов.

В результате проводимой в последние годы реформы налогового законодательства в сфере пользования недрами в России был введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), заменивший три вида платежей при недропользовании (плата за право пользования недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизы на нефть и стабильный газовый конденсат); законодательно закреплена шкала экспортных пошлин на нефть в увязке с мировыми ценами на нефть; введены серьезные ограничения для инвесторов, заинтересованных в разработке месторождений на условиях раздела продукции.

В результате введения единой для всех участков недр ставки НДПИ происходит интенсивная разработка наиболее рентабельных участков недр, и одновременно чрезмерная налоговая нагрузка ложится на предприятия, осваивающие месторождения с ограниченными запасами углеводородного сырья. Значительное число добывающих предприятий, в первую очередь сравнительно небольших, работает на истощенных месторождениях, находящихся на поздних стадиях разработки. Их число ежегодно увеличивается. В настоящее время около 60 % всех отечественных запасов углеводородного сырья относятся к трудноизвлекаемым и более 80 % учтенных месторождений классифицируются по запасам как малые.

Сохранение НДПИ в его нынешнем виде представляет серьезную опасность для долгосрочного развития национальной экономики.

Дифференцированные рентные платежи являются необходимым условием рационального пользования недрами и обеспечивают равные конкурентные возможности предприятий, осуществляющих хозяйственное освоение недр.

Если осуществлять дифференциацию налогообложения путем введения коэффициентов, применяемых к ставке НДПИ, то законодательством должны быть установлены критерии, по которым определяется ставка этого налога для каждой категории

плательщиков, и разработана система ставок применительно к различным условиям (и различным сочетаниям таких условий). Однако даже в случае решения указанных задач налоги в отличие от рентных платежей не могут быть признаны приемлемым инструментом для извлечения природной ренты.

Сегодня следует признать, что действующая система налогообложения добывающих отраслей не оправдала себя. Поэтому назрела необходимость законодательного закрепления статуса и системы рентных платежей, разработки методологии их определения и администрирования.

Правовое регулирование охраны окружающей среды

В сфере правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды, в том числе и в процессе недропользования, происходят постоянные изменения. Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды»⁷ 1991 г. была предусмотрена плата за загрязнение окружающей среды, что нашло отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 г.⁸ указанное постановление признано незаконным. Конституционный Суд Российской Федерации принял однозначное решение о неналоговом характере этих платежей. В настоящее время эти платежи продолжают перечислять в бюджеты разных уровней.

Важной составляющей экономического механизма в сфере охраны и использования недр является проведение оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, которая находит отражение в стоимостной оценке ущерба, причиненного окружающей среде, либо

⁷ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР Верховного Совета РСФСР. 1992. № 10. С. 457.

⁸ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 г. № ГКПИ02-178 «О признании недействительным постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

величине вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан загрязнением окружающей среды.

Юридические основания для предъявления требований о возмещении вреда, связанного с нарушением экологических требований, предусмотрены статьей 53 Конституции Российской Федерации; статьями 14, 77, 78 и 79 Закона «Об охране окружающей среды».

Несмотря на значительное число различных ведомственных методик по определению экологического ущерба, проблема до настоящего времени остается нерешенной. Это обусловлено несколькими причинами.

Отсутствует единая методика определения экологического ущерба, содержащая общие для всех природных ресурсов методические принципы расчета. Действующие ведомственные методики по определению ущерба, причиняемого окружающей природной среде и отдельным видам природных ресурсов, в большинстве случаев можно использовать только в качестве научно-методического пособия при выполнении соответствующих расчетов.

Другая причина — большой разброс результатов расчетов, выполненных по отраслевым методикам определения ущерба, и отсутствие четко регламентированной процедуры их применения. В связи с этим велика роль субъективных факторов при определении величины ущерба.

Нормы Закона «Об охране окружающей среды» могут применяться при возмещении вреда, причиненного любым составляющим природной среды. В этом Законе имеется противоречие, на которое следует обратить внимание. В Законе речь идет о вреде, причиненном окружающей среде в целом. Такой подход выводит задачу возмещения вреда за рамки экологического законодательства, поскольку в соответствии со статьей 1 Закона окружающая среда — это совокупность компонентов не только природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, но также и антропогенных объектов.

Лицензирование недропользования

В настоящее время основная масса лицензий на право изучения и использования месторождений углеводородного сырья выдается по результатам аукционов и конкурсов. Их правомерное осуществление является важным условием эффективного решения задач охраны и рационального использования недр.

Следует отметить, что на использование недр не распространяется действие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2003 г. № 537⁹ утратило силу «Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 775¹⁰. В связи с этим в настоящее время субъектам предпринимательской деятельности для оформления прав на хозяйственное освоение недр, включая месторождения углеводородного сырья, лицензии на право осуществления этих видов деятельности не требуется.

Статьей 10.1 Закона «О недрах» установлено, что основаниями для возникновения права пользования участками недр для целей разведки и добычи углеводородного сырья является решение конкурсной или аукционной комиссии (за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации). Для целей разведки и добычи полезных ископаемых (в том числе и углеводородного сырья) на участках недр внутренних вод, территориального моря и континентального шельфа решение принимается по результатам конкурса или аукциона, но не комиссией, а Правительством Российской Федерации.

Решение о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, опреде-

⁹ Постановление Правительства РФ от 29 августа 2003 г. № 537 «О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31 июля 1995 г. № 775 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр» (с изм. и доп. от 3 октября 2002 г.) (утратило силу).

ление условий их проведения в отношении каждого участка недр или группы участков недр, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, а также решение об утверждении результатов таких конкурсов или аукционов принимается Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра) или его территориальными органами.

В соответствии с пунктом 10.5 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1, допускается проведение отдельных конкурсов и аукционов для малых предприятий типа старательских артелей, оборонных предприятий, осуществляющих программу конверсии, а также для субъектов предпринимательской деятельности Российской Федерации (граждане Российской Федерации, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и российские юридические лица, а также создаваемые ими простые товарищества).

Государственная экспертиза в сфере недропользования

Важным этапом в процессе предоставления субъектам хозяйственной деятельности права на геологическое изучение недр и добычу полезных ископаемых является государственная экспертиза. В части охраны и использования недр действующим законодательством предусмотрены два вида государственной экспертизы: государственная экологическая экспертиза (далее — ГЭЭ) и государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр (далее — государственная геологическая экспертиза).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 171¹¹ полномочия по проведению государственной геологической экспертизы предоставлены Федеральному агентству по недропользованию. В связи с этим территориальные комиссии по запасам (далее — ТКЗ) должны создаваться в составе соот-

ветствующих территориальных подразделений Федерального агентства по недропользованию.

Предоставление участков недр в пользование для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных, а в отдельных случаях и наземных сооружений разрешается только после проведения государственной геологической экспертизы информации о природных свойствах этих участков. При одновременном предоставлении недр для геологического изучения и добычи полезных ископаемых разработка месторождений может быть начата до проведения государственной геологической экспертизы при условии, что это предусмотрено лицензионным соглашением.

Статья 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»¹² предусматривает обязательное проведение ГЭЭ в отношении материалов, обосновывающих получение лицензии на осуществление деятельности, способной оказывать воздействие на окружающую природную среду. Между тем в ряде случаев ГЭЭ на стадии оформления лицензионного соглашения на право пользования месторождениями углеводородного сырья не проводится. Лицензиаты объясняют это тем, что полноценную экспертизу можно осуществлять только после разработки проекта хозяйственного освоения месторождения. Однако игнорировать установленные законом требования, исходя из соображений целесообразности, недопустимо. Кроме того, проведение ГЭЭ материалов, обосновывающих получение лицензий, позволит официально зафиксировать обязательства лицензиата по проведению определенного круга природоохранных мероприятий, поскольку к числу типичных нарушений природоохранного законодательства относится выдача лицензий на право недропользования, в которых намечаемые природоохранные мероприятия определены крайне неконкретно. Так, в большинстве лицензионных соглашений на право пользования недрами записано, что недропользователь обязуется осуществлять работы в соответствии с природоохранным законодательством. Между тем хозяйствующие субъекты обязаны соблюдать нормы закона, даже если это не записано в лицензии.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (с изм. и доп. от 9 июня 2006 г.).

¹² Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп. от 15 апреля 1998 г., 22 августа, 21, 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г., 4 декабря 2006 г.).

Проблема рационального использования недр

При освоении месторождений полезных ископаемых достаточно остро стоит проблема рационального использования недр. Пункты 2–6 статьи 23 Закона «О недрах» непосредственно относятся к вопросам рационального использования недр. Однако эти нормы сформулированы в общем виде, они недостаточно конкретны, а в некоторых случаях не отражают в полной мере существа стоящих перед недропользователями проблем.

Так, пункт 5 статьи 23 Закона «О недрах» закрепляет требования наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов. Однако на практике недропользователи должны руководствоваться другим критерием: следует осуществлять не наиболее полное, а оптимальное с технологической и технико-экономической позиций извлечение полезных ископаемых и попутных компонентов. Если оценивать работы недропользователей с этих позиций, то требуется включение в законодательство дополнительных норм, конкретизирующих эту задачу. В настоящее время такие нормы отсутствуют.

Пунктом 6 статьи 23 Закона «О недрах» совершенно обоснованно предусмотрено требование достоверного учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых. Однако это требование можно рассматривать как часть задачи, как одно из условий, необходимых для обеспечения рационального использования недр. Необходимо не только располагать сведениями об извлекаемых и оставляемых в недрах запасах, но и устанавливать соответствующие нормативные требования.

Таким образом, следует признать, что, несмотря на наличие в Законе «О недрах» раздела III «Рациональное использование и охрана недр», нужна дополнительная, более детальная разработка законодательных требований по рациональному использованию минерально-сырьевых ресурсов, создающих предпосылки устойчивого экономического развития страны. На стадии геолого-разведочных работ, проектирования, строительства и эксплуатации горно-добывающих предприятий рациональное использование месторождений углеводородного сырья обеспечивается в результате выполнения следующих мероприятий:

- выбора и подготовки к применению экономически целесообразных способов разработки месторождений, обеспечивающих оптимальную полноту добычи полезных ископаемых и позволяющих комплексно извлекать основные и сопутствующие полезные компоненты;
 - использования вскрышных и вмещающих пород, утилизации отходов производства;
 - повышения нефтеотдачи пластов;
 - предотвращения нефтяных и газовых фонтанов, обводнений и других видов порчи месторождений;
 - сохранения чистоты водоносных горизонтов путем очистки и утилизации сточных вод, предотвращения утечек, потерь нефти и газа, загрязнения ими водоемов, почв и атмосферы;
 - предотвращения подземных пожаров, самовозгорания залежей полезных ископаемых и горных пород в отвалах;
 - использования отвалов горных пород в качестве закладочных и строительных материалов.
- Выполнение указанных мероприятий целесообразно закрепить в законодательстве о недрах.

Проблема воспроизводства углеводородного сырья

В современных экономических условиях в России с особой остротой возникла проблема воссоздания стратегических запасов топливно-энергетических ресурсов. Необходимо отметить, что в отличие от воспроизводимых природных ресурсов (лесных, объектов животного мира и др.) применительно к недрам под воссозданием, воспроизводством минерально-сырьевых ресурсов подразумевается открытие новых месторождений полезных ископаемых.

С воспроизводством углеводородного сырья сложилось напряженное положение в связи с тем, что по этим видам полезных ископаемых, как и по большинству видов минерального сырья, полностью прекращены работы по созданию новых горно-добывающих мощностей, произошло резкое сокращение объемов геолого-разведочных работ.

Действующее законодательство не обеспечивает решения вопросов воспроизводства ресурсной базы. Темпы добычи природных ресурсов из недр значительно превышают темпы восполнения новых запасов. В итоге разведанные запасы нефти в стране с каждым годом уменьшаются.

Выработанность основных месторождений составляет от 60 до 83 %. Закон «О недрах» и другие

законодательные акты, которые регулируют вопросы недропользования, не содержат достаточных стимулов и механизмов для решения проблемы простого воспроизводства сырьевых ресурсов¹³.

В статье 35 Закона «О недрах» указано, что одной из основных задач государственного регулирования в сфере недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации. В той же статье перечислены конкретные мероприятия, которые должны быть осуществлены для решения этой задачи.

Однако в условиях рыночных отношений и отсутствия правовых регуляторов отчисления и аккумуляции средств для финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы страны государственное геологическое изучение недр ведется со значительным отставанием от реальных потребностей. Ситуация усложняется еще и тем, что в действующем законодательстве о недропользовании (в частности, в разделе 11 Закона «О недрах») отсутствуют нормы, позволяющие государственным контролирующим и надзорным органам, пользуясь своими полномочиями, обязывать соответствующие государственные структуры и недропользователей выполнять в необходимых объемах работы по воспроизводству минерально-сырьевых ресурсов.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860¹⁴ в федеральной целевой программе (ФЦП) «Экология и природные ресурсы» имеется подпрограмма «Воспроизводство и использование минерально-сырьевых ресурсов», предусматривающая механизмы и источники ее финансирования, мероприятия по совершенствованию системы налогообложения горного дела и недропользования. Для эффективной реализации этих мероприятий необходимо проведение дополнительной правотворческой работы с целью детализации и конкретизации поставленных в Программе задач.

Проблема соблюдения законодательства о недропользовании

Анализ правоприменительной практики показал, что исполнение хозяйствующими субъектами законодательства о недропользовании в большинстве регионов остается на низком уровне:

- имеются нарушения закона со стороны Роснедра и его территориальных органов при выдаче лицензий на пользование недрами, проведении аукционов и конкурсов на право пользования участками недр;
- допускаются факты выдачи лицензий при отсутствии документов на отвод земельных участков без положительных заключений государственной экологической экспертизы. Участки недр нередко предоставляются без проведения государственной экспертизы их запасов и постановки на государственный баланс.

В нарушение федеральных законов государственными органами субъектов Федерации издавались нормативные правовые акты по вопросам создания областных внебюджетных экологических фондов, лицензирования права на использование участков недр для добычи полезных ископаемых, организации проведения аукционов на право пользования недрами, установления ставок платежей за право пользования недрами и др.

Росприроднадзор и его территориальные органы заняли пассивную позицию по отношению к недропользователям, игнорирующим установленные законодательством экологические требования как в составе лицензионных соглашений, так и в процессе хозяйственного освоения месторождений полезных ископаемых.

Основной причиной сложившегося положения следует считать недостаток требовательности государственных природоохранных органов к субъектам хозяйственной деятельности, осуществляющей разведку и добычу углеводородного сырья. Наиболее характерный пример — объекты недропользования, строящиеся и действующие без положительного заключения государственной экологической экспертизы. В этой ситуации трудно найти однозначное решение. Останавливать производство или строительство в нынешней сложной социально-экономической обстановке представляется нецелесообразным, а проведение экспертизы строящегося или действующего объекта не предусмотрено Федеральным законом «Об экологической экспертизе». Между тем территориальные органы МПР России в соответствии с пунктом 3 статьи 36 Закона «Об охране окружающей среды» имели возможность обратиться в банк с требованием не осуществлять финансирование недропользователя до получения положительного заключения ГЭЭ. □

¹³ См.: Нефть России. 2004. № 10.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860 «О федеральной целевой программе “Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)”».