

Развитие российского законодательства о недрах

Д.В. Василевская, кандидат юридических наук, заместитель директора Департамента государственной политики в области геологии и недропользования МПР России

В настоящее время в Российской Федерации в целом сформирована нормативная база, регулирующая вопросы лицензирования пользования недрами.

Для реализации положений Закона Российской Федерации «О недрах» разработаны соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, детализирующие требования к документам, регламентирующие соответствующие процедуры предоставления права пользования недрами, переоформления лицензий, установления факта открытия месторождения полезных ископаемых и др.

МПР России осуществляет мониторинг и проводит анализ правоприменительной практики, что позволяет оперативно выявлять пробелы и коллизии, возникающие в процессе применения подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере лицензирования пользования недрами.

Что сделано в части правового обеспечения лицензирования пользования недрами за последнее время?

Вступили в силу дополнения¹ в Закон Российской Федерации «О недрах», которыми введено ранее отсутствовавшее в законодательстве основание переоформления лицензий на пользование недрами: передача права пользования от дочерней компании к материнской и наоборот, а также передача прав между дочерними компаниями. Особое значение указанные дополнения имеют для вертикально интегрированных компаний, поскольку позволяют упростить процедуру переоформления лицензий.

Изменения к Порядку переоформления лицензий на пользование недрами, которыми будут детализированы требования к документам, представляемым заявителями при переоформлении лицензий по вышеуказанному основанию, будут приняты в первом квартале 2007 г.

Статья содержит обзор последних изменений законодательства России относительно обеспечения лицензирования недрами, а также дает представление о планах МПР России в рамках совершенствования законодательства о недрах на 2007 г. и соответствующих направлениях реформы. Анализ правоприменительной практики позволяет оперативно выявлять пробелы и коллизии, возникающие в процессе применения подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере лицензирования пользования недрами.

¹ См.: Федеральный закон от 25 октября 2006 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006 г. № 44. Ст. 4538.

Учитывая ограниченность бюджетных средств для проведения геологического изучения недр, на первый план выходит разработка комплекса мер, в том числе нормативно-правового характера, которые будут стимулировать вложение частных инвестиций в геологическое изучение недр. Что сделано по этому вопросу?

В связи с требованием действующего законодательства о том, что участок недр, предоставленный в пользование в виде горного отвода, должен иметь ограничения по глубине, на практике складывается следующая ситуация. Пользователь недр, получивший лицензию с целевым назначением работ — разведка и добыча минерального сырья и участок недр со статусом горного отвода, не имеет права проводить геологическое изучение недр на нижерасположенных горизонтах. Таким образом, не достигаются полнота и комплексность геологического изучения недр, не создаются возможности для воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Особенно остро эта ситуация ощущается по углеводородному сырью, когда права пользователя недр ограничены при проведении работ определенным продуктивным горизонтом, а имеющаяся геологическая информация указывает на то, что нижерасположенные горизонты являются перспективными на нефть и газ.

В 2006 г. МПР России были подготовлены соответствующие изменения² и дополнения, позволяющие получать лицензии на геологическое изучение нижерасположенных горизонтов пользователям недр, имеющим лицензию на разведку и добычу полезных ископаемых по заявительному принципу без включения соответствующих участков недр в перечни объектов, которые могут быть предоставлены в пользование для геологического изучения. Рассмотренные изменения прошли государственную регистрацию в Минюсте России и вступили в силу. В настоящее время МПР России осуществляет подготовку комплекта нормативных документов, которые позволят устанавливать факт открытия не только месторождений полезных ископаемых, но и залежей, что, по нашему мнению, будет способствовать обеспечению полноты геоло-

гического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр.

Кроме того, готовится проект Административного регламента Федерального агентства по недропользованию об исполнении государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами. Указанный проект регламента детально определит порядок и последовательность действий уполномоченных государственных органов по подготовке и проведению конкурсов и аукционов на право пользования недрами, что будет способствовать построению максимально прозрачных отношений между государством и инвестором.

Планы МПР России в рамках совершенствования законодательства о недрах

В рамках совершенствования законодательства о недрах МПР России планирует в 2007 г. провести работу по следующим направлениям.

1. Совершенствование Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования. Общие принципы проведения государственной политики в сфере недропользования заложены Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования (далее — Основы), утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р. До настоящего времени абсолютное большинство положений Основ не утратили своей актуальности и успешно реализуются на практике.

Так, например, в Основах определяется, что стратегическими целями России в области развития минерально-сырьевого комплекса и регулирования недропользования должны являться:

- обеспечение устойчивого экономического развития России, повышения благосостояния ее граждан;

² См.: Приказ МПР России от 29 августа 2006 г. № 196 «О внесении изменений в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 61». Зарегистрирован в Минюсте России 22 ноября 2006 г. № 8512 // Российская газета. 2006 г. № 80.

- обеспечение геополитических интересов России на мировой арене как ведущей мировой державы;
- использование сырьевых ресурсов России в интересах нынешнего и будущих поколений.

По нашему мнению, вышеуказанные принципы развития России как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе не должны претерпеть изменений.

Однако следует констатировать, что социально-экономическое и внешнеполитическое положение России изменилось по сравнению с 2003 г., когда принимались Основы государственной политики, в связи с чем, необходимо внести в них соответствующие изменения и дополнения.

Так, например, вызывает сомнения целесообразность создания национального режима недропользования для иностранных юридических лиц, поскольку в настоящее время отечественные нефтегазо- и горнодобывающие компании обладают достаточным объемом собственных финансовых средств для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с использованием недр.

Требуется также дополнительное обсуждение постулатов Основ об активизации работ по заключению и реализации соглашений о разделе продукции в Российской Федерации, поскольку объективные данные свидетельствуют о том, что эта практика себя не оправдала.

Кроме того, положения Основ должны быть приведены в соответствие с изменившимся³ в 2004 г. принципом разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере недропользования.

Таким образом, при формировании плана нормотворческой деятельности МПР России на 2007 г. было принято решение в качестве одной из основных задач решить вопрос по совершенствованию Основ.

2. В настоящее время завершается анализ правоприменительной практики документов, регламентирующих отношения недропользования,

принятых в 2003–2004 гг., по результатам которой будет принято решение о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

В 2007 г. планируется внести изменения в документы, регламентирующие порядок установления факта открытия месторождений полезных ископаемых пользователями недр. Изменения будут направлены на упрощение существующей административной процедуры.

3. Большое значение для рационального и комплексного недропользования имеет проведение работ, связанных с использованием недр в соответствии с требованиями технических проектов.

Однако действующий Закон Российской Федерации «О недрах» лишь в самом общем виде указывает на необходимость технических проектов при осуществлении деятельности, связанной с использованием недр, без какой-либо конкретизации требований к их содержанию и порядку согласования.

В связи с этим возникает следующая ситуация: при проведении проверок органами государственного геологического контроля выявляются факты, свидетельствующие о том, что у некоторых пользователей недр технические проекты либо устарели, либо вообще отсутствуют.

Более того, возникают ситуации, когда условия пользования недрами, закрепленные в лицензии, и нормы технического проекта вступают в противоречие между собой, выявляются случаи, когда объем добычи полезного ископаемого (прежде всего по углеводородному сырью) превышает проектный объем в десятки раз, что, очевидно, может привести к порче и гибели месторождения.

Таким образом, мы считаем необходимым расширить ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах», установив требования к содержанию технических проектов, связанных с использованием недр, дифференцировав требования в зависимости от вида пользования недрами и видов полезных ископаемых. □

³ См.: 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”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.