

# О развитии российского законодательства о недрах

**Д.В. Василевская**, кандидат юридических наук, заместитель директора Департамента государственной политики в области геологии и недропользования МПР России, заведующая кафедрой горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина

Законодательство Российской Федерации, регламентирующее отношения в сфере недропользования, достаточно объемно и включает в себя нормативные правовые акты различной юридической силы.

Прежде всего, это Конституция Российской Федерации, которая определяет, что отношения недропользования являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и формирует основу для развития всей системы правового регулирования.

Далее, нормы Конституции реализуются в нормах законов, прежде всего это Закон Российской Федерации «О недрах» (например, Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» не был ни разу реализован на практике и договорные отношения, предусмотренные данным законом, не стали альтернативой либо существенным дополнением к лицензионным, основанным на принципах административного права).

В развитие норм Закона Российской Федерации «О недрах» принимаются постановления Правительства Российской Федерации и нормативные акты соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В подзаконных актах детализируются установленные указанным законом нормы и принципы.

Субъекты Российской Федерации, действуя в пределах своих полномочий, также имеют право разрабатывать и принимать нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере недропользования. В настоящее время нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регламентируют прежде всего пользование участками недр в целях добычи общераспространенных полезных ископаемых.

Формирование доходной части бюджета Российской Федерации во многом зависит от успешного функционирования сферы недропользования. В настоящее время в данной сфере существует ряд проблем, требующих оперативного решения.

Первая проблема — это воспроизводство минерально-сырьевой базы, поскольку в настоящее время лицензируется и используется

В статье автор рассматривает актуальные проблемы правового регулирования пользования недрами в Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации, регламентирующее отношения в сфере недропользования, достаточно объемно и включает в себя нормативные правовые акты различной юридической силы.

Все практические проблемы недропользования тесным образом связаны с вопросами законодательного регулирования отношений, что указывает на необходимость совершенствования нормативной базы в этой сфере.

С учетом изложенного в статье материала автор делает вывод о необходимости совершенствования законодательства о недрах как на уровне федеральных законов, так и в части подзаконных нормативных правовых актов.

минерально-сырьевая база, созданная преимущественно в советское время. Прирост запасов осуществляется значительно более медленными темпами, нежели процесс их распределения, большинство основных месторождений полезных ископаемых уже находится в стадии падающей добычи.

Вторая, не менее значимая проблема, — это нерациональное использование недр. Что следует понимать под этим термином? Прежде всего, это ведение внепроектной отработки месторождений либо ведение работ в отсутствие технического проекта. Очевидно, что подобный подход не только ведет к нерациональному использованию основных и сопутствующих полезных ископаемых, но и может привести к гибели месторождения.

Как первая, так и вторая проблема тесным образом связаны с вопросами законодательного регулирования отношений недропользования, что указывает на необходимость совершенствования нормативной базы в этой сфере.

Какие основные проблемы законодательного характера существуют в настоящее время?

В части предоставления права пользования недрами по результатам конкурсов и аукционов необходимо отметить, что действующими нормативными правовыми актами данная процедура недостаточно четко урегулирована.

В частности, нет ясного понимания того, какие документы необходимо представлять в уполномоченные государственные органы, каковы возможные причины недопуска к участию в конкурсе или аукционе, в какой срок выдается лицензия на право пользования недрами и т.д.

Далее, вопросы геологического изучения. Существующая процедура предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения не оптимальна, поскольку, исходя из существующего порядка предоставления права пользования недрами, право на геологическое изучение может быть предоставлено в случае поступления только одной заявки. Если поступают две или более заявки, объект автоматически переносится в перечень участков недр, предоставляемых по итогам аукциона для целей совмещенного пользования.

**Формирование доходной части бюджета Российской Федерации во многом зависит от успешного функционирования сферы недропользования. В настоящее время в данной сфере существует ряд проблем, требующих оперативного решения.**

Что плохого в таком порядке предоставления права пользования? Прежде всего, стоимость проектов по геологическому изучению и по разработке месторождения, очевидно, отличается в сотни раз. Если в геологическом изучении могут участвовать относительно небольшие компании, то для участия в аукционах нужны серьезные денежные средства, для проведения работ также необходимы существенные финансовые ассигнования. Таким образом, при существующей процедуре предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения мелкие компании фактически лишаются возможности участвовать в деятельности, связанной с использованием недр.

Нередко участок недр (выставленный на геологическое изучение, на который поступило более двух заявок), перенесенный на аукцион, остается в нераспределенном фонде недр, так как на участие в аукционе не подается ни одной заявки, поскольку платить серьезные деньги за участок с неподтвержденным ресурсным потенциалом в неосвоенном регионе компании считают нецелесообразным.

Следует также обратить внимание на такую проблему, как спекуляции при подаче заявок на геологическое изучение. Бывают случаи, когда, подав заявку на геологическое изучение, лицо, не имеющее опыта проведения работ в сфере недропользования, не обладающее достаточным финансовым и техническим потенциалом, обращается с так называемым коммерческим предложением к лицу, подавшему заявку и действительно заинтересованному в геологическом изучении данного участка недр. Суть коммерческого предложения предельно проста: мы отзовем свою заявку при условии материального вознаграждения.

Полагаю, что существующая процедура предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения недостаточно стимулирует развитие минерально-сырьевой базы.

Далее, предоставление права пользования недрами по факту открытия месторождения. Данное основание возникновения права пользования недрами появилось в российском законодательстве относительно недавно. В настоящее время приняты

необходимые нормативные документы, определяющие процедуру установления факта открытия полезных ископаемых, регламентирующие порядок предоставления права пользования недрами. Вместе с тем существует ряд объективных проблем и при установлении факта открытия.

Прежде всего, вызывают дискуссии следующие моменты: обязан ли недропользователь компенсировать государственные затраты, в случае если в фондах геологической информации отсутствует соответствующая информация, полученная по итогам проведенных работ; насколько старая информация, полученная за счет средств государства, подлежит возмещению недропользователем?

Следующая проблема — это отсутствие в Законе Российской Федерации «О недрах» нормы о возможности предоставления совмещенных лицензий на шельфе. Ввиду того что российский шельф изучен слабо, предоставлять право на разведку и добычу не представляется возможным, а с предоставлением права пользования недрами для целей геологического изучения, как было сказано выше, существуют значительные сложности. Таким образом, без внесения в законодательство изменений лицензирование на шельфе будет фактически заморожено.

Необходимо также обратить внимание на вопрос регламентации порядка внесения изменений в лицензии на пользование недрами. На сегодняшний день в законодательстве о недрах никак не урегулированы основания для внесения изменений в лицензии, не определены требования к представляемым документам, сроки их рассмотрения компетентными государственными органами, соответственно, велика доля субъективизма при принятии решений о внесении изменений в лицензии.

Еще одним пробелом в законодательном регулировании является вопрос подготовки и согласования технической документации. В настоящее время в законодательстве отсутствуют требования к содержанию, порядку подготовки, согласования с уполномоченными органами технической документации. Очевидно, что этот законодательный пробел оказывает существенное негативное влияние на рациональное и комплексное использование недр.

Следующим проблемным вопросом является законодательная регламентация досрочного прекращения права пользования недрами. Этот значимый вопрос в настоящее время детально не урегулиро-

ван. В Законе Российской Федерации «О недрах» нет четких и однозначно толкуемых оснований для досрочного прекращения права пользования недрами, нет четко определенной процедуры принятия уполномоченными государственными органами решений о досрочном прекращении права пользования недрами. Подобная неопределенность позволяет избирательно подходить к вопросу досрочного прекращения права пользования недрами.

Следует также обратить внимание на такую проблему, как возможность расширения границ горных отводов. На практике нередко возникает следующая ситуация: участок недр предоставлен в пользование для целей разведки и добычи, ему придан статус горного отвода; в результате доразведки месторождения обнаруживается, что в предоставленный горный отвод входит не все месторождение, при этом не вошедшая в горный отвод часть самостоятельного промышленного значения не имеет и никому в пользование не предоставлена. На данный момент единственный способ получить право пользования этой частью месторождения — победить в аукционе. Вместе с тем при этом механизме нет никаких гарантий получения права пользования недрами: процедура проведения аукциона длительная и достаточно затратная. Поэтому на практике недропользователь не может изменить границы горного отвода и вынужден оставить месторождение недоразработанным. Очевидно, что такой подход не оптимален.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства о недрах как на уровне федеральных законов, так и в части подзаконных нормативных правовых актов.

Какого рода изменения должны быть внесены в Закон Российской Федерации «О недрах»?

1. Необходимо четко урегулировать порядок проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, определив требования к содержанию представляемых для участия в аукционе материалов, уточнив основания для отказа в приеме заявки, установив сроки выдачи лицензий по результатам проведенных аукционов.

2. Необходимо внести изменения в статью 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» в части закрепления возможности предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации по совмещенной лицензии.

3. Следует уточнить процедуру предоставления права пользования недрами по факту открытия. При этом нужно четко определить объем затрат государства, подлежащих компенсации недропользователем, при установлении факта открытия месторождения, требования к кондиционности передаваемой недропользователю информации.

4. Необходимо определить основания для внесения изменений в лицензию, установить требования к представляемым материалам, сроки их рассмотрения уполномоченными государственными органами.

5. Следует на уровне Закона Российской Федерации «О недрах» установить требования к содержанию технических проектов, дифференцированные в зависимости от вида пользования недрами, вида полезных ископаемых, определить максимальные сроки их согласования уполномоченными органами.

6. В части регламентации процедуры досрочного прекращения права пользования недрами необходимо четко определить основания для досрочного прекращения права пользования недрами, установить прозрачную процедуру реализации данного механизма.

В настоящее время в соответствии с планом нормотворческой деятельности МПР России ведется работа по подготовке изменений в Закон Российской Федерации «О недрах». Эта работа находится на различных стадиях: в отношении ряда проектов осуществляется процедура межведомственных согласований, по другим проектам ведется внутриведомственная работа.

Проводится также работа по совершенствованию подзаконных нормативных правовых актов.

Особое внимание уделяется подготовке проектов административных регламентов. В рамках проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. запланированы разработка и принятие административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти.

Что представляет собой административный регламент? Это нормативный правовой акт, содержащий информацию, необходимую и достаточную для получения государственной услуги гражданином или организацией, а также для исполнения государственной функции или предо-

ставления государственной услуги должностными лицами федерального органа исполнительной власти.

Административные регламенты разрабатываются на основе федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации с учетом положений Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Все административные регламенты подлежат направлению на государственную регистрацию в Минюст России, опубликованию в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также размещению в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, участвующих в исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги. Административные регламенты предоставления государственных услуг размещаются также в местах предоставления государственных услуг.

Основное отличие административных регламентов от иных документов состоит в том, что административные регламенты содержат сроки и последовательность действий (административных процедур) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия его структурных подразделений и должностных лиц, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Применительно к сфере недропользования разработку административных регламентов осуществляют Роснедра и Росприроднадзор в соответствии со своей компетенцией. Разработанные указанными органами административные регламенты представляются в МПР России, где осуществляется их доработка и утверждение.

В настоящее время разработаны в том числе следующие административные регламенты в сфере недропользования:

- административный регламент Роснедр по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке

конкурсов и аукционов на право пользования участками недр;

- административный регламент Роснедр по предоставлению государственной услуги по рассмотрению и согласованию проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;
- административный регламент Роснедр по исполнению государственной функции по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения в них изменений, а также переоформлению лицензий;
- административный регламент Роснедр по исполнению государственной функции по принятию, в том числе по представлению Росприроднадзора и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- административный регламент Росприроднадзора по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и др.

В проектах административных регламентов сделана попытка упростить действия и административные процедуры, сократить сроки исполнения, а также установить ответственность должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Административные процедуры, определяющие порядок, последовательность и сроки действий федеральных органов исполнительной власти при исполнении государственных функций и предоставления государственных услуг, в действующем законодательстве Российской Федерации четко не регламентированы и в связи с этим нуждаются в уточнении и конкретизации.

Полагаем, что утвержденные административные регламенты помогут организациям и гражданам, заинтересованным в получении государственной услуги и в исполнении государственной функции, разобраться с порядком осуществления административных процедур в федеральных органах исполнительной власти, а также во многом облегчат работу самих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих исполнение государственных функций или предоставление государственных услуг. □

**ШКОЛА**  
ПравоТЭК

Негосударственное образовательное частное учреждение «Школа «ПравоТЭК» предлагает вниманию специалистов **учебно-практические курсы:**

Летняя школа "ПравоТЭК" (17-18 июля 2008 г.)

**Правовое регулирование недропользования в Российской Федерации**

Осенняя школа "ПравоТЭК" (07-08 октября 2008 г.)

**Правовое регулирование электроэнергетики в Российской Федерации**

Осенняя школа "ПравоТЭК" (21-22 октября 2008 г.)

**Правовое регулирование природоресурсных платежей в Российской Федерации**

Зимняя школа "ПравоТЭК" (03-04 декабря 2008 г.)

**Правовые и экономические проблемы оценки нефтегазовых активов в Российской Федерации**

Курсы рассчитаны на юристов, экономистов, менеджеров и руководителей предприятий топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Сайт НОУ «Школа «ПравоТЭК» — <http://school.lawtek.ru/>

Тел. (495) 235-47-88, (495) 235-25-49, (495) 230-30-22, (495) 230-31-85

