

УДК 34:354.823.3:553.98(088.2)

Сирьк С.И.ОАО «ЛУКОЙЛ», Москва, Россия, Sergej.Siryk@lukoil.com

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрены некоторые вопросы законодательства Российской Федерации в сфере недропользования. Выявлены проблемные ситуации и разработаны предложения по их ликвидации. Даны рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы.

***Ключевые слова:** недропользование, лицензирование, нормативно-правовой акт, участок недр, месторождение.*

Анализ правоприменительной практики показывает, что на сегодняшний день часть норм действующего закона «О недрах» и некоторых подзаконных актов, регулирующих отношения в сфере недропользования, недостаточно эффективны и требуют уточнения.

Многие насущные проблемы, с которыми приходится сталкиваться недропользователю в процессе изучения и освоения недр, а также вопросы приобретения и реализации прав пользования недрами, не нашли своего отражения в законодательных и нормативно-правовых документах.

Следует отметить, что вопросу совершенствования действующего законодательства уделялось большое внимание со стороны государственных органов. В 2003 г. рядом министерств и ведомств велась активная работа по улучшению отдельных положений действующего законодательства, предлагались к рассмотрению варианты законодательного регулирования отношений в сфере изучения и освоения недр. В 2006-2008 гг. при Российском союзе промышленников и предпринимателей была создана рабочая группа, подробно рассмотревшая организацию процесса недропользования и разработавшая целый комплекс предложений. Однако ни один из подготовленных документов полностью не устранил имеющиеся в действующем законодательстве пробелы и недочеты.

Многие разработанные в последние годы государственные документы изобилуют отсылочными нормами, в результате чего их принятие потребует разработки не только многочисленных подзаконных нормативных актов, но и ряда новых законов, что, без сомнения, негативно скажется на эффективности правового регулирования отношений в данной области.

Для того, чтобы ускорить процесс совершенствования нормативно-правовой базы, необходимо обратиться к реальному опыту российских недропользователей. Это особенно важно при разработке специализированных законодательных актов, а именно Закона «О

нефти», Закона «О твердых полезных ископаемых», Закона «О лицензировании», а также других документов, которые в перспективе должны составить единую правовую основу процесса пользования недрами в Российской Федерации.

К наиболее существенным задачам, требующим незамедлительного решения путем внесения изменений и дополнений в действующую редакцию Закона РФ «О недрах», следует отнести:

- переход от административной к гражданско-правовой форме взаимоотношений между государством и недропользователем;
- гарантированное предоставление недропользователю прав пользования недрами на открытом за счет собственных средств месторождении полезных ископаемых;
- пересмотр границ участков недр в сторону увеличения;
- увеличения сроков пользования недрами для их геологического изучения, и ряд других вопросов недропользования.

Попытаемся оценить организацию процесса недропользования в современной России и высказать ряд собственных предложений по его совершенствованию.

В последние годы резко активизировалось обсуждение вопроса о порядке реализации различными органами исполнительной власти своих полномочий. Дублирование возложенных на них обязанностей зачастую заметно усложняет и неоправданно затягивает процесс предоставления и переоформления прав пользования недрами, а также процесс подписания и внесения дополнений в лицензионные соглашения.

Особенно остро стоит вопрос о порядке предоставления прав пользования недрами. В настоящее время он необоснованно затянут в силу длительности процесса выработки совместных предложений по лицензируемым участкам и оформления необходимых согласований и документов.

В соответствии с законом основой процесса предоставления прав пользования недрами является программа лицензирования недр. Она включает перечень соответствующих участков недр, условия их изучения и освоения, а также порядок их предоставления в пользование субъектам хозяйствования. На наш взгляд, геологическая часть этой программы - определение границ лицензионных участков, прогноз наличия в недрах участков месторождений полезных ископаемых, определение перечня месторождений, подготовленных к разработке, а также условий их изучения и освоения - должна быть возложена на федеральное агентство по недропользованию или на его территориальные подразделения.

Четкое разграничение обязанностей между федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями, с одной стороны, и органами исполнительной власти субъектов Федерации – с другой, позволит избежать дублирования отдельных функций в процессе разработки территориальных программ освоения недр. Это положительно отразится на разработке государственной программы освоения недр Российской Федерации.

В соответствии с Законом РФ «О недрах» документом, удостоверяющим право его владельца на пользование участком недр, является лицензия (ст. 11 ФЗ РФ «О недрах»). Однако в законе нет четкого указания на то, в каком именно документе должны содержаться условия пользования недрами.

С одной стороны, они могут перечисляться в текстовых, графических и иных приложениях к бланку лицензии, являющихся неотъемлемой частью этого документа.

Третий абзац статьи 11 Закона РФ «О недрах» указывает на возможность заключения договора между уполномоченными органами государственной власти и пользователем недр, содержащего условия пользования недрами, а также обязательства сторон по выполнению данного договора.

Двойная трактовка этого вопроса привела к рождению нового документа – «лицензионного соглашения». Что это за документ и каков его правовой статус законодательно не установлено. Действующая система предоставления недр в пользование носит административно-правовую форму. Являясь неотъемлемой частью лицензии, лицензионное соглашение, по всей вероятности, также имеет административно-правовой статус.

Заключение гражданско-правовых договоров между государством и недропользователем, как правило, не практикуется. В связи с этим в ходе освоения недр полностью отсутствует диалог между сторонами процесса, а существует лишь монолог со стороны органов исполнительной власти.

Остается открытым вопрос, в течение какого срока после получения лицензии недропользователь должен провести подготовительные исследования и работы, например, такие как:

- инженерно-экологические изыскания, т.е. изучение экологического состояния территории лицензионного участка перед началом работ;

- определение возможных изменений экологической обстановки в результате проведения определенного комплекса работ, т.е. проведение оценки воздействия на окружающую среду;

- разработка детальной программы работ и получение положительного заключения государственной экспертизы;

- получение права пользования земельными участками на условиях аренды или приобретение их в собственность и т.д.

Без наличия всех вышеперечисленных документов недропользователь не вправе осуществлять свою деятельность. Оформление этих документов требует достаточно большого количества времени, которое включено в срок действия лицензии. Соответственно, существенно сокращается период, отведенный непосредственно на проведение геологоразведочных работ.

Зачастую органы, ответственные за предоставление разрешительных документов, искусственно затягивают этот процесс и тем самым вынуждают недропользователя приступать к работам еще до их получения. Ведь не начав своевременно работы, недропользователь фактически уклоняется от взятых на себя обязательств по изучению или освоению недр в соответствии с лицензионным соглашением. В тех случаях, когда лицензионный участок расположен на крайнем Севере или в приравненной к нему местности, где работы носят сезонный характер, период непосредственного изучения недр сокращается в два и более раз.

Для перечисленных выше мероприятий необходимо изменение структуры лицензии, выделения времени (периода) для подготовительных мероприятий по геологоразведочным работам. Началом процесса недропользования необходимо считать подписание договора между недропользователем и федеральным агентством по недропользованию или его территориальными подразделениями. В договоре необходимо прописать обязательства сторон, возникающие в процессе изучения и освоения недр. Сразу отметим, что тексты договоров должны быть типовыми, прошедшими предварительное согласование в заинтересованных министерствах и ведомствах, а также в субъектах Федерации.

В противном случае администрации отдельных регионов будут диктовать дополнительные условия пользования недрами, значительно усложняющие процесс недропользования, а иногда делающие его невозможным. Таким образом, процесс заключения договоров может быть необоснованно затянут, что влечет за собой срыв запланированных работ и создание ситуации для прекращения права пользования недрами.

Как существенный шаг вперед в совершенствовании действующего порядка предоставления прав пользования недрами, их переоформления на другие юридические лица, а также для внесения изменений или дополнений в уже действующие документы, можно оценить введение «Временных требований ...» к содержанию заявочных пакетов. Речь идет о заявках на получение и переоформление лицензий, а также заявках на внесение изменений и дополнений в лицензионные соглашения.

В настоящее время недропользователь, желающий получить лицензию или произвести с ней любое действие, должен представить в территориальное подразделение Федерального агентства по недропользованию заявочный пакет в соответствии с «Временными требованиями ...». Однако сроки его рассмотрения в первой инстанции не определены. Кроме того, для передачи заявочного пакета в ряде случаев требуется согласие администрации субъекта Федерации (вторая инстанция), ждать которого также приходится достаточно долго.

Действующий порядок подачи заявок по своей организационной структуре достаточно сложен и многоступенчат. Не понятно, кто отвечает за прохождение данных документов по различным инстанциям. Основания предоставления недр в пользование подробно изложены в статье 10¹ ФЗ РФ «О недрах» в редакции 2001 г. Однако соискателю не ясно, каким образом протекает процесс принятия соответствующих решений. Имеет ли он основания для получения лицензии в случае признания его победителем конкурса или аукциона? Будет ли ему выдана лицензия на геологическое изучение недр после подачи заявки?

Система конкурсов или аукционов должна гарантировать претенденту в случае победы автоматическое утверждение решения конкурсной комиссии уполномоченными органами исполнительной власти. Естественно, должен существовать и жесткий контроль соблюдения в ходе проведения конкурсов и аукционов положений действующего законодательства.

Целесообразно установить следующий порядок принятия решений о предоставлении недр в пользование с целью их геологического изучения, включающего поиск и оценку месторождений полезных ископаемых. На основании подробного ознакомления с опубликованными программами лицензирования недр субъектов Российской Федерации соискатели должны подать заявки установленного образца. После их поступления в территориальный орган Федерального агентства по недропользованию, информация о них должна публиковаться в открытой печати с объявлением сроков предоставления программ изучения соответствующих участков недр и сроков их рассмотрения. По истечении установленного срока подачи заявок Федеральное агентство по недропользованию или его

территориальное подразделение совместно с заинтересованными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации должно организовать рассмотрение и «защиту» программ изучения и освоения недр лицензионных участков. Программы, во избежание ознакомления с их содержанием других соискателей, должны предоставляться в день их рассмотрения и защиты.

Недропользователь, предоставивший наиболее полную программу изучения недр, и признается победителем. По решению государственных органов ему выдается лицензия. Данный подход к выбору недропользователя будет более объективен, чем существующий. Кроме того, он позволит ускорить процесс предоставления недр в пользование и оформления необходимых документов.

Еще одна узловая проблема современного российского законодательства о недропользовании - переоформление прав пользования недрами.

В законодательстве установлено, что для получения права пользования недрами при переоформлении лицензии, а также для внесения дополнений и изменений в лицензию и лицензионное соглашение недропользователь обязан подать соответствующую заявку. Куда она подается, а также кем и в какие сроки рассматривается, не уточняется. Не определен порядок предоставления и очередность рассмотрения поступающих заявок.

Требования, предъявляемые различными субъектами Федерации к содержанию пакетов заявочных документов, существенно различались до момента появления «Временных требований...». В отдельных регионах к установленному законодательством перечню материалов предъявлялись дополнительные требования.

В нормативных документах перечислены возможные пути передачи лицензии другим недропользователям, однако не установлено, на каких основаниях государство может разрешить или запретить такую передачу. При передаче лицензии от ее владельца требуется обеспечить нового недропользователя имуществом, необходимым для продолжения деятельности на лицензионном участке. В то же время, в законе нет определения термина «необходимость». Зачастую представители исполнительной власти диктуют недропользователям условия переоформления лицензии, включая перечень передаваемого имущества.

Часто недропользователь, своевременно подав заявку в отношении каких-либо действий с лицензией, вынужден более года ждать окончательного решения. Но процесс освоения лицензионного участка нельзя приостановить на время принятия решения. Что остается делать недропользователю? Останавливать свою деятельность, а срок рассмотрения

документов в госорганах включать в срок действия лицензии, или продолжать на свой страх и риск производственный процесс? На ком в этом случае будет лежать ответственность за нарушение положений действующего законодательства?

Включение в законодательство поправки о прямом переоформлении лицензий с одного предприятия на другое в рамках вертикально интегрированной компании позволит резко повысить эффективность поисково-разведочных и эксплуатационных работ или гарантии передачи в разработку.

Ни для кого не секрет, что с момента отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы объем инвестиций, направляемых на геологоразведку, существенно снизился. Для дальнейшего развития российской минерально-сырьевой базы необходимо предоставлять недропользователю не только новые участки для геологического изучения, но и твердые гарантии возврата вложенных средств, в случае открытия месторождений полезных ископаемых.

Ни того, ни другого в настоящее время не происходит. В статье 10¹ ФЗ РФ «О недрах» приводится перечень оснований для получения права пользования участками недр. Этот перечень предваряется словами: «основаниями могут быть...». Возникает законный вопрос: а ведь могут и не быть? Открыв месторождение полезных ископаемых за счет собственных средств, недропользователь, тем не менее, не получает права на его освоение. Если же в законодательстве появятся соответствующие гарантии, инвестиции в геологоразведку существенно возрастут.

К сожалению, в действующем законодательстве отсутствует описание процесса проведения проверок деятельности недропользователя на его лицензионных участках. В течение года на каждом участке различными органами исполнительной власти проводится до пяти проверок, хотя в законодательстве указано, что проверять соблюдение лицензионных соглашений нужно один раз в два года путем создания совместных комиссий с участием представителей государства и недропользователя.

Проверки занимают много времени и отвлекают недропользователя от исполнения его прямых обязанностей. Кроме того, они проводятся по формальным признакам, без выяснения причин и виновников невыполнения отдельных пунктов лицензионных соглашений.

В итоге в сфере недропользования вместо диалога владельца и пользователя недр наблюдается монолог со стороны исполнительных органов власти, которые диктуют

недропользователю условия его работы, однако не несут перед ним никаких обязательств. Мы предлагаем от монолога перейти к диалогу и осуществлять его следующим образом.

После получения лицензии и заключения договора об условиях пользования недрами недропользователь представляет в органы исполнительной власти соответствующего уровня программу работ на лицензионном участке, которая позволит ему строго соблюдать свои лицензионные обязательства. В конце каждого года недропользователь отчитывается в выполнении проведенной работы, сообщает её результаты и информирует представителей государства о тех трудностях, которые препятствуют выполнению лицензионных обязательств. После этого он сообщает представителям исполнительной власти о своих планах на предстоящий период и, если это необходимо, обращается с просьбой оказать содействие в решении тех или иных вопросов.

Это позволит уйти от взаимных обвинений и выработать совместные мероприятия, позволяющие повысить эффективность недропользования.

На сегодняшний день острой проблемой является пересмотр размеров участка недр, предоставляемых в пользование. Сложившийся у государственной власти порядок предоставления недр в пользование ни в коей мере не способствует рациональному их использованию. Зачастую в участки, предоставляемые недропользователям, включается не все месторождение, а лишь его часть. Разработка только предоставленной в пользование части месторождения в большинстве случаев не позволяет извлечь все его запасы, а, наоборот, безвозвратно губит их.

Необходимо отметить, что сложилось единое мнение в отношении необходимости внесения изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах», а также разработки отдельных законов, посвященных использованию различных видов минерального сырья.

В связи с этим представляется целесообразным создать под эгидой Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию рабочую группу, на которую будут возложены обязанности по дополнительному изучению некоторых положений и при необходимости по уточнению Закона «О недрах» с учетом пожеланий государства и предпринимателей. Это позволит ускорить процесс внесения изменений в действующее законодательство и тем самым более объективно и целенаправленно подойти к осуществлению процесса недропользования.

Литература

Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 26.07.2010) «О недрах».

Постановление ВС РФ от 15.07.1992 N 3314-1 (ред. от 26.06.2007) «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

Рецензент: Краснов Олег Сергеевич, доктор экономических наук, профессор

Siryk S.I.

JSC «LUKOIL», Moscow, Russia, Sergej.Siryk@lukoil.com

IMPROVEMENT OF THE LEGAL AND REGULATORY ACTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF SUBSOIL

Some issues of legislation of the Russian Federation in the sphere of subsoil have been considered. The complex situations have been identified and the proposals on their elimination have been developed. Recommendations for the legal and regulatory framework improvement have been given.

Key words: *subsoil, licensing, legal and regulatory act, subsoil section, field.*

References

Zakon RF ot 21.02.1992 N 2395-1 (red. ot 26.07.2010) «O nedrah».

Postanovlenie VS RF ot 15.07.1992 N 3314-1 (red. ot 26.06.2007) «O porâdke vvedeniâ v dejstvie Položeniâ o porâdke licenzirovaniâ pol'zovaniâ nedrami».

© Сирьк С.И., 2010