

Концепция развития федерального законодательства о недрах

О. Теплов, заведующий отделом горного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Современный этап развития российской государственности и национальной правовой системы характеризуется динамичным развитием различных отраслей законодательства и их основных правовых институтов, включая законодательство Российской Федерации о недрах.

I. Состояние федерального законодательства о недрах с 1992 г.

Отношения недропользования, правовое регулирование которых осуществляется преимущественно на федеральном уровне, в целом можно (весьма условно) разделить на пять обособленных блоков:

- отношения, связанные с предоставлением и прекращением права пользования недрами (в том числе посредством проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами), оформлением предоставленного лицензией права на пользование недрами и ее государственной регистрацией (государственная система лицензирования пользования недрами);
- отношения, связанные собственно с использованием участка недр (в целях поисков, разведки и добычи полезных ископаемых; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образованием и охраной геологических объектов и т.д.);
- отношения, связанные с получением, использованием, передачей и хранением геологической информации;
- отношения, связанные с уплатой недропользователями платежей при пользовании недрами;

- отношения, связанные с охраной недр и безопасным ведением работ в процессе недропользования.

На настоящем этапе правовой реформы в Российской Федерации отношения недропользования регулируются Законом Российской Федерации «О недрах», принятым в 1992 г. (с изменениями и дополнениями от 1995, 2000, 2002 гг.), Положением о порядке лицензирования пользования недрами № 3314-1, утвержденным Верховным Советом Российской Федерации 15 июля 1992 г., указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации по вопросам недропользования, а также отдельными нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, налогового, административного законодательства, законодательства в области инвестиционной деятельности, таможенного, природоресурсного и природоохранного законодательства, законодательства в сфере метрологии и стандартизации.

Не отменен и действует ряд союзных законодательных актов (включенных в гл. III Свода законов СССР) по вопросам разработки недр морского дна, учета и классификации запасов полезных ископаемых, ввода месторождений полезных ископаемых в промышленную эксплуатацию, пробного и промышленного бурения нефти и газа, технологических аспектов разведки и добычи нефти и газа, денежного вознаграждения за открытые месторождения полезных ископаемых.

Отдельные вопросы недропользования в специфических условиях договорных отношений государства с инвестором при поиске, развед-

ке и добыче минерального сырья урегулированы Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г.

Этот Закон регламентирует не только отношения, связанные с заключением, реализацией и прекращением самих соглашений о разделе продукции (как комплексного вида договора), но и вопросы, возникающие собственно в процессе недропользования: взаимоотношения недропользователей между собой (при разработке одного месторождения) и с операторами; соотношение лицензии на пользование недрами с самим соглашением; отношения, возникающие при реализации органами исполнительной власти различного уровня полномочий по утверждению программ работ по разработке месторождений и предельных величин капитальных затрат; государственный контроль за разработкой месторождений в условиях соглашений.

Преимущественно публичный характер правоотношений в области изучения, эксплуатации и охраны недр обусловил соответствующий метод правового регулирования названных отношений, содержание законодательных актов в данной отрасли законодательства, а также использование в процессе нормотворчества конкретных норм (преимущественно обязывающих и запретительных).

Отношения недропользования (в том числе в целях поисков, разведки и добычи полезных ископаемых) традиционно регулировались и до настоящего времени регулируются в Российской Федерации в основном административно-правовыми методами, основаны на исключительной государственной форме собственности на недра, срочном и платном пользовании недрами, государственном контроле за деятельностью недропользователя, нормативном регулировании большинства вопросов практического недропользования.

Во всех правовых актах советского периода, начиная с Горного положения Союза ССР (принятого Постановлением ЦИК и СНК СССР 9 ноября 1927 г.) и заканчивая Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах 1975 г., государственная форма собственности на недра и административно-правовое регулирование отношений недропользования были основными принципами законодательства о недрах.

Принятые в 1992 г. Закон Российской Федерации «О недрах» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами усовершенствовали разрешительную систему предоставления прав недропользования, закрепив государственную систему лицензирования пользования недрами в качестве основы государственного управления фондом недр на территории Российской Федерации, не изменяя основных принципов, на которых эта система была основана (государственная форма собственности на недра и административно-правовое регулирование).

При лицензионном порядке право пользования участком недр оформляется государственной лицензией на пользование недрами, подлежащей государственной регистрации. В Законе Российской Федерации «О недрах» 1992 г. были закреплены понятие «лицензия на пользование недрами», требования к ее содержанию, порядку выдачи и регистрации, а также дан перечень органов исполнительной власти, принимающих решение о предоставлении права пользования недрами для различных видов пользования и осуществляющих государственный контроль за недропользованием и выполнением условий выданных лицензий.

После принятия поправок в 1995 г. в Законе Российской Федерации «О недрах» были закреплены единый перечень оснований для предоставления права пользования недрами и случаи перехода права пользования недрами от недропользователя к другим лицам. Последующие поправки к данному Закону от 2000 г. расширили перечень оснований предоставления права пользования недрами, в том числе на основании договора и в связи с наступлением юридически значимых событий (приобретением субъектом предпринимательской деятельности имущества или имущественного комплекса предприятия-банкрота (пользователя недр), а также усовершенствовали механизм передачи прав.

Действующие нормы Закона Российской Федерации «О недрах» с учетом ст. 72 Конституции Российской Федерации (о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами) в качестве основания приобретения прав недропользования закрепляют:

- решение (властно-распорядительный акт) уполномоченного органа исполнительной

власти того или иного уровня (федерального либо регионального);

- случаи перехода права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами;
- вступившее в силу соглашение о разделе продукции (договор гражданско-правового характера, заключенный в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»);
- установленный органами представительной власти субъектов Российской Федерации порядок предоставления права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, либо участками недр местного значения.

Перечисленные основания для предоставления прав недропользования, закрепленные в ст. 101 Закона Российской Федерации «О недрах», являются исчерпывающими и едиными (в соответствии с п. 3 ст. 3 этого Закона) на всей территории Российской Федерации и не могут быть дополнены иными основаниями, установленными федеральными подзаконными актами, отраслевыми актами нормативного характера федеральных органов исполнительной власти либо законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В системе федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих функционирование государственной системы лицензирования пользования недрами в настоящий момент, присутствуют две категории федеральных органов:

а) федеральный орган управления государственным фондом недр — Министерство природных ресурсов Российской Федерации, на которое Законом РФ «О недрах» непосредственно возложены функции организационного обеспечения государственной системы лицензирования недропользования;

б) федеральные органы исполнительной власти отраслевой и специальной компетенции, участвующие в согласовании условий пользования недрами и обеспечивающие государственный контроль и надзор в сфере недропользования.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации в рамках полномочий по уп-

равлению государственным фондом недр (в качестве представителя собственника недр — государства) и своих отраслевых функций:

- осуществляет государственное регулирование отношений недропользования в рамках своих полномочий;
- организационно обеспечивает функционирование государственной системы лицензирования пользования недрами;
- осуществляет государственный геологический контроль;
- определяет систему и порядок ведения государственного учета и включения в государственный реестр работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, лицензий на пользование недрами;
- составляет и ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс полезных ископаемых;
- осуществляет постановку запасов полезных ископаемых на государственный баланс и списание с баланса;
- определяет порядок и условия пользования геологической информацией, представленной в федеральный и территориальные геологические фонды.

Федеральные органы исполнительной власти участвуют в организационном обеспечении и функционировании государственной системы лицензирования пользования недрами в соответствии со своей компетенцией, которая определяется федеральными законами и Правительством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в свою очередь, участвуют в обеспечении лицензирования пользования недрами и осуществлении государственного контроля за геологическим изучением, использованием и охраной недр в порядке реализации своих полномочий, закрепленных ст. 72 Конституции Российской Федерации и статьями 3, 4, 101 Закона Российской Федерации «О недрах».

Статья 101 Закона Российской Федерации «О недрах» предусматривает перечень органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, уполномоченных принимать решения о предоставлении права пользования недрами в зависимости от различных

целей пользования недрами и от различных категорий участков недр:

- Правительство Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- федеральный орган управления государственным фондом недр (его территориальный орган) совместно с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- федеральный орган управления государственным фондом недр (его территориальный орган) по согласованию с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Итак, в действующем Законе Российской Федерации «О недрах» как в базовом федеральном законе, регулирующем отношения недропользования на территории Российской Федерации, закреплены:

- преимущественно разрешительный порядок предоставления прав недропользования;
- предоставление прав пользования недрами на условиях договора лишь при заключении соглашения о разделе продукции — договора гражданско-правового характера концессионного типа с условием раздела продукции (с сохранением лицензионного оформления права пользования недрами, предоставленного на основании соглашения);
- единые правовые основания для предоставления и прекращения прав недропользования и выдачи лицензий (в виде исчерпывающего перечня) на всей территории Российской Федерации и ее континентальном шельфе;
- правовое значение и содержание лицензии на пользование недрами в качестве правоустанавливающего документа (с одновременным выполнением регистрирующей функции);
- перечень органов исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, обеспечивающих принятие решений о предоставлении прав пользования недрами и подписание лицензии на пользование недрами;
- антимонопольные требования и государственные гарантии равного положения субъектов предпринимательской деятельности в качестве недропользователей (владельцев лицензий);
- пределы гражданского оборота прав недропользования и запрет на гражданский оборот участков недр.

Перечисленные институты и нормы закрепляют на текущий момент основные принципы недропользования, взаимоотношения органов исполнительной власти различного уровня в процессе реализации полномочий по управлению государственным фондом недр, а также взаимоотношения государства с недропользователями.

В то же время в федеральном законодательстве, регулирующем отношения недропользования, наличествуют значительные правовые пробелы в урегулировании отдельных блоков отношений, в частности: условий промышленной эксплуатации недр, стандартизации проведения горных работ, квалификационных требований к претендентам на право пользования недрами, координации деятельности различных недропользователей при разработке одного месторождения полезных ископаемых, ответственности недропользователей за нарушения технологических проектов разработки участков недр и т.д.

Следует отметить, что Закон Российской Федерации «О недрах» недостаточно учитывает положения нового гражданского законодательства, не определяет пределы гражданско-правового регулирования отношений недропользования.

Например, статья 11 Закона Российской Федерации «О недрах» предусматривает возможность заключения договора об условиях недропользования между недропользователем и уполномоченными государственными органами, но не определяет ни правовое содержание, ни характер, ни порядок заключения, изменения и расторжения такого договора. Между тем указанные вопросы имеют существенное значение в связи с сохранением общего разрешительного порядка (в форме государственного лицензирования) предоставления недр в пользование и административного регулирования отношений в сфере стандартизации горных работ и охраны недр и окружающей природной среды.

В то же время в специальном законодательстве, регулирующем договорные отношения государства с инвестором, прослеживаются тенденции расширения гражданского оборота прав недропользования. В качестве примера можно привести ч. 3 и 4 ст. 16 «Передача прав и обязанностей по соглашению» Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» о

возможности передачи инвестором приобретенных прав недропользования третьим лицам, а также их залога для обеспечения обязательств по договорам, заключаемым в связи с исполнением соглашения о разделе продукции.

Следует также отметить, что Закон Российской Федерации «О недрах» содержит много отсылочных норм к другим отраслям законодательства, касающихся охраны недр, споров по вопросам недропользования и управления недрами, ответственности недропользователей, что создает трудности в процессе правоприменения.

Перечисленные недостатки снижают эффективность правового регулирования правоотношений в сфере недропользования и затрудняют процесс правоприменения, что оправдывает необходимость внесения серьезных изменений в действующую редакцию Закона Российской Федерации «О недрах».

2. Основные направления изменений в федеральном законодательстве о недрах на данном этапе правовой реформы

Представляется, что к основным направлениям изменений в федеральном законодательстве о недрах на данном этапе правовой реформы можно отнести следующие:

- совершенствование государственного управления фондом недр на территории Российской Федерации, более четкое определение роли государственной системы лицензирования пользования недрами, а также внедрение договорных режимов в практику недропользования;
- ликвидация правовых пробелов в законодательстве с целью комплексного урегулирования отношений недропользования (в том числе с учетом правоприменительной практики);
- разработка новых экономических моделей взаимоотношений государство — недропользователь — установление дифференцированных платежей (исходя из горно-геологических условий и состояния общей инфраструктуры и коммуникации) для изъятия горной ренты.

2.1. Совершенствование государственного управления фондом недр на территории Российской Федерации

2.1.1. В процессе подготовки различных предложений по реформированию системы госу-

дарственного управления фондом недр было разработано два основных сценария совершенствования государственного управления: 1) централизация управления государственным фондом недр преимущественно на федеральном уровне и 2) развитие правовых механизмов осуществления совместных полномочий Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по управлению государственным фондом недр.

Сценарий, связанный с централизацией управления фондом недр на федеральном уровне, предполагает:

- перенос всех или подавляющего большинства регулятивных, властно-распорядительных, контрольных и иных функций на федеральный уровень государственной власти;
- возможность «раздела» единой государственной собственности на недра на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации (к собственности субъектов Российской Федерации предполагается отнести участки недр, которые содержат месторождения общераспространенных полезных ископаемых либо в границах которых расположены подземные сооружения местного значения).

Необходимо различать роль федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения реализации распорядительных и контрольных полномочий в процессе управления государственным фондом недр как объектом исключительно государственной собственности.

В настоящий момент перечень предметов совместного ведения в ст. 72 Конституции Российской Федерации позволяет субъектам Федерации, во-первых, осуществлять в определенном объеме регулятивные функции; во-вторых, осуществлять властно-распорядительные и контрольные функции с учетом своих полномочий в области управления государственным фондом недр, закрепленных в ст. 4 Закона Российской Федерации «О недрах».

В частности, субъекты Российской Федерации вправе своими законами и иными нормативными правовыми актами: устанавливать правовые нормы, закрепляющие условия и порядок пользования месторождениями полезных ископаемых, порядок пользования недрами в целях разработки месторождений общераспро-

страненных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений местного значения; конкретизировать порядок согласования условий выдаваемых лицензий на пользование недрами либо заключаемых соглашений о разделе продукции об условиях пользования недрами в границах земельных участков, на которых законодательством субъектов Российской Федерации установлены особые условия хозяйствования и правовой режим природопользования (например, в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока); определять в пределах своих полномочий порядок и условия разработки месторождения полезных ископаемых; осуществлять государственный контроль за геологическим изучением, использованием и охраной недр на своей территории.

В то же время в соответствии с основными принципами федерализма (перечисленными в ст. 71, 72, 76 Конституции Российской Федерации) субъекты Российской Федерации имеют ограниченный объем законодательной компетенции в сфере недропользования. Поэтому некоторые вопросы недропользования и охраны недр не могут быть предметом законодательного регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Например, промышленная эксплуатация недр связана с: определением технологических регламентов добычи либо иных видов промышленной эксплуатации недр; требованиями к безопасному ведению горных и взрывных работ; контролем за техногенным воздействием на окружающую природную среду; установленными государственными стандартами по технологическим процессам и применяемому горно-промысловому оборудованию, по нормативам потерь полезных ископаемых в процессе добычи. Несомненно, что законодательное решение перечисленных вопросов должно осуществляться на федеральном уровне.

Соответственно законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут быть изменены (без предварительного изменения норм федеральных законов) также ни перечень органов государственной власти и государственного управления, обеспечивающих государственное лицензирование, ни перечень правовых оснований для предоставления прав недропользования (содержательно связанного с разреше-

тельной системой доступа к недрам и ограничением гражданского оборота прав недропользования).

Представляется, что в Законе Российской Федерации «О недрах» должен быть более конкретно (чем это сделано в действующей редакции Закона) определен круг вопросов по управлению государственным фондом недр, которые могут решаться исключительно на федеральном уровне, а также конкретизирован объем законодательной компетенции субъектов Российской Федерации с целью обеспечения действия единых правовых институтов и принципов правового регулирования в области недропользования.

Властно-распорядительные и контрольные функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуются последними в соответствии с полномочиями, закрепленными статьей 4 Закона РФ «О недрах», прежде всего в сфере обеспечения оперативного контроля за соблюдением недропользователями их обязательств по условиям выданных лицензий на пользование недрами и нормативных требований к недропользованию. Подобная властно-распорядительная и контрольная деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должна лишь дополнять возможности федерального контроля и надзора в целях обеспечения соответствия практической деятельности недропользователей условиям выданных лицензий, а не дублировать соответствующие функции федеральных контрольных и надзорных органов.

Следует отметить, что принцип «двух ключей» в процессе государственного управления фондом недр и сама государственная система лицензирования пользования недрами в целом, закрепленные в Законе Российской Федерации «О недрах» и апробированные в практике государственного управления в последние десять лет, достаточно комплексно обеспечивали принятие взвешенных управленческих решений с учетом необходимости согласования федеральных задач и социально-экономических интересов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В то же время необходимо признать и наличие серьезных недостатков в действующей государственной системе лицензирования из-за отсутствия законодательно закрепленных со-

гласительных процедур выработки проектов управленческих решений, из-за дублирования в федеральном законодательстве отдельных полномочий органов исполнительной власти различного уровня, наконец, из-за несовершенства федерального (отраслевого) контроля за функционированием и организационным обеспечением системы лицензирования на региональном уровне.

Для реализации концепции реформы государственного управления в сфере недропользования по первому сценарию разрабатываются предложения по выделению отдельных блоков регулятивных, властно-распорядительных, контрольных и учетных функций органов исполнительной власти различного уровня в сфере недропользования и перераспределению таких функций между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Однако не следует забывать, что осуществление органами государственной власти любого уровня своих властных полномочий невозможно без соединения всех видов полномочий (как регулятивных, так и властно-распорядительных и контрольных). Планирование, принятие и реализация управленческих решений неэффективны без осуществления органом исполнительной власти, принявшим такое решение, контроля за реализацией принятых управленческих решений.

Второй сценарий реформирования государственного управления в сфере недропользования основан на сохранении совместных полномочий по управлению государственным фондом недр на территории Российской Федерации в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, а также на совершенствовании государственного управления на основе юридических механизмов принятия согласованных управленческих решений на каждом уровне исполнительной власти по соответствующим вопросам государственного управления недропользованием.

Такие механизмы могут предусматривать обязательные как для федеральных органов исполнительной власти, так и для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласительные процедуры при выработке проектов управленческого решения с последующей «ратификацией» такого решения (посредством принятия властно-распорядительных актов органом исполнительной власти каждого уровня) с правом вето Правитель-

ства Российской Федерации на решения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Данный сценарий основан не только на принципе совместного ведения, закрепленном в ст. 72 Конституции Российской Федерации, но и на системном подходе к процессу государственного управления, который реализуется лишь при наличии и регулятивных, и властно-распорядительных, и контрольных функций у органов исполнительной власти различного уровня.

Несомненно, что при принятии второго сценария реформирования государственного управления в сфере недропользования за федеральным уровнем необходимо закрепить и определение порядка (регламента) принятия федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации решений по вопросам совместного ведения в сфере недропользования.

2.1.2. В отношении вопроса о возможном разделении государственной собственности на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации следует отметить, что закрепленная статьей 21 Закона РФ «О недрах» единая государственная собственность на недра по своему содержанию является общефедеральной, т.е. недра и их богатства в естественном залегании принадлежат в качестве объекта собственности федеративному государству — Российской Федерации — и используются в интересах всего государства.

Представляется, что реализация идеи разделения единой государственной собственности на недра внесет определенную путаницу в распределение полномочий органов исполнительной власти различного уровня по управлению различными объектами собственности в рамках государственного фонда недр, который представляет собой в геологическом смысле цельное единство в государственных границах Российской Федерации.

На сегодняшнем этапе развития федеративных отношений необходимо обеспечить сохранение и укрепление единой государственной собственности на недра и их ресурсы в естественном залегании в противовес тенденции разделения государственной собственности на отдельные виды природных ресурсов на фе-

деральную, региональную и муниципальную собственность.

Подобный подход обусловлен значимостью недр и полезных ископаемых в их естественном залегании, а также природных ресурсов в качестве общественного (общенационального) ресурса, как правило, невозобновляемого либо требующего длительных циклов для возобновления, использование и распоряжение которым необходимо осуществлять под контролем государства.

2.1.3. Отношение сторонников того или иного направления реформы государственного управления в сфере недропользования к государственной системе лицензирования пользования недрами неоднозначно.

Отдельные сторонники централизации государственного управления на федеральном уровне предлагают полную ликвидацию государственной системы лицензирования пользования недрами в связи с ее административным принципом функционирования, замену этой системы договорными отношениями с недропользователями с государственной регистрацией заключаемых договоров в порядке, установленном для регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними.

При этом предполагается ряд функций федерального органа управления государственным фондом недр аннулировать, оставив в основном функции геологического изучения недр и

формирования стратегии воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Сторонники сохранения и развития государственной системы лицензирования пользования недрами считают, что наличие даже серьезных недостатков в практике администрирования само по себе еще не свидетельствует о концептуальных недостатках конкретной системы государственного управления фондом недр. Поэтому представители этой концепции предполагают сохранение и дальнейшее совершенствование действующего лицензионного порядка пользования недрами, не отрицая, правда, возможности поэтапного внедрения договорных отношений (помимо соглашений о разделе продукции) с недропользователями.

Наконец, третья группа специалистов в области управления недропользованием, не отвергая доминирующий административный характер регулирования отношений недропользования (а следовательно, и необходимость сохранения государственных разрешений — лицензий на пользование недрами в качестве правоустанавливающих документов), считает возможным предоставление права пользования недрами на основе договора либо на основе государственного разрешения (лицензии) в зависимости от выбора недропользователем организационно-правовой формы отношений с государством, а соответственно, широкое применение различных видов договоров гражданско-правового характера в практике недропользования.

(Окончание следует)