

Законодательство Российской Федерации о недрах: проблемы совершенствования

П. Садовник, заместитель Министра природных ресурсов РФ

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере владения, пользования и распоряжения государственным фондом недр, является Закон РФ «О недрах», принятый в 1992 г.

Закон позволил внедрить существенные элементы рыночных отношений в систему недропользования, привлечь в добывающие отрасли промышленности частный капитал, стабилизировать, а затем и увеличить добычу основных видов полезных ископаемых (нефть, золото, платина и др.). Закон «О недрах» предоставил возможность вкладывать в добывающую промышленность средства иностранным юридическим лицам, которым законодательством представлен национальный режим недропользования.

В то же время за более чем десятилетний период правоприменительной практики выявились недостатки и пробелы в законодательстве о недрах, и к настоящему моменту ощущается необходимость в его совершенствовании.

При разработке общих подходов к совершенствованию законодательства Российской Федерации о недрах МПР России были взяты за основу положения, изложенные в Концепции законопроекта о недрах, утвержденной поручением Правительства РФ от 4 декабря 2002 г. № ХВ-П9-16990, и в Основах государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 21 апреля 2003 г. № 494-р.

Проект, подготовленный МПР России, сохраняет основные принципы действующего Закона РФ «О недрах», развивает, уточняет и совершенствует его нормы. Предложения МПР Рос-

сии по совершенствованию законодательства Российской Федерации о недрах базируются на следующих концептуальных принципах:

- эволюционное развитие законодательства о недрах;
- сохранение государственной собственности на недра и содержащиеся в них в естественном состоянии минерально-сырьевые ресурсы;
- уточнение порядка реализации принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами на территориях субъектов Федерации;
- совершенствование лицензионной системы предоставления права пользования недрами;
- расширение возможного спектра договорных отношений в сфере недропользования, применение наряду с соглашениями о разделе продукции договоров аренды, концессии, подряда;
- предоставление права пользования недрами преимущественно на основе конкурсов и аукционов.

Разработанный законопроект нацелен на поступательное развитие законодательства, постепенное внедрение договорных отношений в систему недропользования.

В проекте устанавливаются гарантии пользователям недр на неизменность формы и условий недропользования. Изменение этих условий допускается лишь по взаимному согласию органов, предоставивших право пользования участком недр, и пользователя недр.

За недропользователем сохраняется право собственности на добытое им минеральное сырье, детально регулируется процедура перехода права пользования недрами и переоформ-

ления документов, удостоверяющих право пользования недрами.

В законопроекте более четко определена компетенция Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере совместного ведения по вопросам владения, пользования и распоряжения государственным фондом недр, исключаются дублирующие функции органов государственной власти различного уровня, предусматривается замена действующего механизма принятия «совместных» решений системой «согласования» с субъектами Федерации решений, подготавливаемых на федеральном уровне.

В проекте подробно прописан механизм предоставления лицензий на право пользования участками недр, включая порядок подготовки перечней объектов лицензирования, условий проведения конкурсов и аукционов, подготовки лицензий, их регистрации, учета. По сути, проект, закрепляя нормы прямого действия, делает систему лицензирования пользования недрами максимально прозрачной.

В проекте значительно расширен возможный спектр гражданско-правовых отношений в сфере недропользования.

Так, кроме соглашений о разделе продукции предусматривается возможность заключения договоров концессии, аренды, подряда. Например, при разработке месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе и в иных регионах с отсутствующей инфраструктурой могут применяться соглашения о разделе продукции или договора концессии.

На основании договора аренды в пользование могут быть предоставлены месторождения, включающие трудноизвлекаемые, некондиционные, ранее списанные запасы полезных ископаемых. Кроме того, на основании договора аренды в пользование могут быть предоставлены одиночные низкодебитные скважины по добыче углеводородного сырья. Смысл введения договоров аренды — упрощение системы доступа к недрам, системы налогообложения, решение социально-экономических вопросов регионов.

На основании договоров подряда может осуществляться региональное геологическое изучение участков недр, геологическое изучение, включающее поиски, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых, проводимые-

за счет средств федерального и регионального бюджетов.

В законопроекте устанавливается, что для абсолютного большинства видов пользования недрами участки недр предоставляются в пользование по результатам конкурсов или аукционов. Выбор той или иной формы осуществляется в каждом конкретном случае индивидуально. В законопроекте подробно регламентируется механизм проведения конкурсов и аукционов, порядок их подготовки и подведения итогов, основания для признания конкурсов или аукциона несостоявшимися.

В отдельный раздел законопроекта выделены вопросы, связанные с геологическим изучением недр. В нем определены задачи и общие требования к проведению геологического изучения недр. В проекте установлено, что геологическое изучение недр в Российской Федерации, осуществляемое за счет федерального государственного бюджета, государственного бюджета субъектов Федерации, производится в соответствии с государственными программами геологического изучения недр.

Особое внимание уделено стимулированию вложения частных инвестиций в осуществление геологического изучения недр Российской Федерации. Пользователям недр, открывшим за счет собственных средств месторождения полезных ископаемых, гарантируется право разработки этого месторождения.

Виды пользования недрами приведены в соответствии с практикой ведения геологоразведочных и добычных работ, и в частности включают: региональное геологическое изучение; геологическое изучение, включающее поиск и оценку месторождений полезных ископаемых; геологическое изучение, включающее разведку месторождений полезных ископаемых; добычу полезных ископаемых; разведку и добычу полезных ископаемых; поиски, разведку и добычу полезных ископаемых (по совмещенной лицензии).

В законопроекте устанавливается обширный понятийный аппарат законодательства о недрах, вопросы предоставления участков недр в пользование без проведения конкурсов и аукционов, управления государственным фондом недр, а также вопросы, касающиеся экспертизы и утверждения технической (технологической) проектной документации.