

# Законодательство субъектов Российской Федерации и проект закона «О недрах»



**М.А. Даниленко,**  
директор-координатор Департамента  
правовых вопросов ОАО «РИТЭК»



**А.К. Даниленко,**  
РГУ нефти и газа  
им. И.М. Губкина

Обеспечение взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов, соблюдение баланса интересов сторон в вопросах недропользования является одним из основополагающих принципов эффективного развития экономики страны. Региональное законодательство каждого из 88 субъектов Федерации по недропользованию, процессы его формирования и содержание законов находятся в прямой зависимости от полезных ископаемых, находящихся в недрах, от состояния минерально-сырьевой базы региона и развития горнодобывающей промышленности на его территории.

Первые региональные законы в этой области были приняты непосредственно после вступления в силу Федерального закона «О недрах», в частности, Кодекс Республики Башкортостан «О недрах» от 28.10.1992 г. № ВС-13/26, Закон Республики Татарстан «О недрах» от 25.12.1999 г. № 1722-XII и др. В ХМАО Советом народных депутатов были приняты два важнейших для округа решения «Об основных принципах и правилах недропользования на территории автономного округа» от 20.11.1992 г. № 134 и «Об основных правилах недропользования в области поиска разведки и добычи нефти и газа на территории автономного округа» от 04.01.1993 г. № 3. В дальнейшем, а точнее после принятых в 1995 г. существенных поправок в Федеральный закон «О недрах», все субъекты Федерации приступили к формированию законодательно-нормативной базы в недропользовании, ими были приняты законы и другие законодательно-нормативные акты, отражающие региональную специфику (например, закон ХМАО от 18.04.1996 г. № 15-оз «О недропользовании»).

Однако, некоторые субъекты Федерации не принимали законы о недропользовании, используя для регулирования этих отношений федеральное законодательство. Подобный подход осуществлялся и осуществляется без ущерба для правовой базы ре-

гиона в целом, для регионального бюджета, геологического изучения территории, горнодобывающей промышленности и др. например, в богатой различными полезными ископаемыми Пермской области отсутствует региональный закон о недропользовании общего, либо специального характера. Эту сферу регулировала ранее и регулирует в настоящее время принятая законом от 10.06.2003 г. № 840-59 (в ред. от 08.08.2005 г.) Областная целевая программа «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Пермской области на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года», разработка которой в регионах предусмотрена пунктом 3 ст. 4 Федерального закона «О недрах». Аналогичные программы приняты и в других субъектах РФ.

Известно, что максимальные объемы углеводородов — нефти и газа — в нашей стране добывались и добываются на территории Западной Сибири (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область) и в Республике Татарстан. Объективная необходимость законодательного обеспечения этих процессов в указанных регионах наряду с наличием общих законов о недропользовании обусловила целесообразность принятия таких специальных законов, как закон РТ «О нефти и газе» от 19.06.1997 г. № 1211 (утратил силу в связи с принятием закона РТ от 28.02.2002 №1331); законы ХМАО «О разработке месторождений углеводородного сырья на территории автономного округа» от 26.06.1998 г. № 57-оз (утратил силу в связи с принятием закона ХМАО-Югра от 31.12.2004 г. № 94-оз) и «О стимулировании ускоренного ввода в разработку месторождений нефти на территории Ханты-Мансийского автономного округа» от 26.06.1998 г. № 59-оз, который утратил силу в связи с принятием закона ХМАО «О стимулировании ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионного участка

недр на территории ХМАО» от 09.04.1999 г. № 23-оз; закон Тюменской области «О нефти и газе» от 22.03.1999 г. № 90 (утратил силу в связи с принятием закона Тюменской области от 28.12.2004 г. № 300). В ЯНАО был принят закон «О стабилизации и стимулировании производства и увеличения добычи жидких углеводородов в ЯНАО» от 05.05.1999 г. № 9-ЗАО (утратил силу в связи с принятием закона ЯНАО от 25.06.2001 г. № 48-ЗАО), до настоящего времени действует детально регулирующий эту сферу деятельности закон ЯНАО «О недрах и недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» от 10.02.1997 г. № 5 (в ред. закона от 09.11.2004 г. № 6-ЗАО), в том числе специальная статья 60 «Основные условия недропользования при разработке месторождений углеводородов». Эти законодательные акты в условиях отсутствия Федерального закона «О нефти и газе» (проект был одобрен Федеральным собранием в 1995 г., однако в дальнейшем на него было наложено вето Президента РФ) имели большое значение для обеспечения эффективного освоения углеводородных запасов регионов.

Активно стимулировали развитие регионального законодательства Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ и Федеральный закон от 07.01.1999 г. № 19-ФЗ, внесший в первый важные для нефтегазодобывающих регионов поправки. Пунктом 5 ст. 2 Федерального закона № 19-ФЗ предусматривалось, что в отдельных случаях перечни участков недр могут устанавливаться на основании решения Правительства РФ и решения органа государственной власти соответствующего субъекта РФ без утверждения федеральными законами, что теоретически существенно упрощало и ускоряло процесс заключения соглашений о разделе продукции. Это положение распространялось на месторождения с небольшими запасами, в частности, на месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 млн т, и на месторождения газа, запасы которых составляют до 250 млрд куб. м и др. Также в п. 6 этой статьи закона было установлено, что в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, регионы осуществляют законодательное регулирование своего участия в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр на своих территориях.

Соответствующие законы были приняты в Республике Татарстан (закон РТ «О соглашениях о разделе продукции» от 20.05.1999 № 2146), в ХМАО (два закона — от 31.08.1996 г. № 25-оз «О перечне первоочередных месторождений — лицензионных участков недр ХМАО, рекомендуемых к разработке на условиях соглашений о разделе продукции» и от 31.08.1996 г. № 26-оз «Об участии ХМАО в соглашениях о разделе продукции, поиске, разведке и добыче минерального сырья на территории автономного округа») и в ЯНАО (Закон ЯНАО от 01.03.2000 г. № 11-ЗАО «Об участии ЯНАО в соглашениях о разделе продукции»). В ХМАО для обеспечения работы на

условиях соглашения о разделе продукции также была разработана соответствующая нормативная база, в частности, принято Постановление Губернатора ХМАО от 23.12.1997 г. № 466 «О примерной структуре соглашений о разработке месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции, реализуемых на территории ХМАО». Потенциально в процессе развития федерального и регионального законодательства по недропользованию и накоплению опыта работы подобные участки недр с небольшими запасами углеводородов можно было бы отнести к участкам недр регионального значения.

Однако этого не произошло: ни одного соглашения о разделе продукции регионами заключено не было; затем Федеральный закон от 06.06.2003 г. № 65-ФЗ исключил пункты 5 и 6 ст. 2 из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». В результате заинтересованность субъектов Федерации в освоении небольших месторождений углеводородов существенно снизилась. Соответственно были признаны утратившими силу упомянутые выше региональные законы (закон ХМАО-Югра от 07.06.2005 г. № 45-оз, закон ЯНАО от 16.02.2005 г. № 18-ЗАО и др.).

В текущем году в ХМАО-Югра был принят новый закон «Об участии ХМАО-Югры в соглашениях о разделе продукции при поиске, разведке и добыче минерального сырья на территории автономного округа» от 07.06.2005 г. № 45-оз. Основная цель этого законодательного акта — обеспечение социально-экономических и экологических интересов населения региона, а также создания правовых условий для осуществления органами государственной власти округа своих полномочий по участию в подобных соглашениях.

В настоящее время все региональные законы о нефти и газе также утратили силу, причиной их отмены (за исключением Республики Татарстан, где это произошло еще в 2002 г.) стало существенное сокращение полномочий субъектов Федерации в сфере недропользования. Как известно, указанные изменения в региональное законодательство внесены в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 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 власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 13), что привело к ликвидации известного принципа «двух ключей». В настоящее время регионы фактически отстранены от регулирования добычи подавляющего большинства полезных ископаемых, в первую очередь углеводородов; к их компетенции отнесены только

содержащиеся в участках недр местного значения общераспространенные полезные ископаемые. Соответственно в субъектах Федерации были приняты законодательно-нормативные акты, регулирующие недропользование участками недр местного значения, которые корректнее было бы назвать участками недр регионального значения. К ним, например, относится закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.12.1996 г. № 51 «О пользовании недрами в целях геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений местного значения на территории ЯНАО» (в ред. от 13.10.2003 г. № 45-ЗАО) и аналогичные законы, принятые в других субъектах Федерации.

Термин «участки недр местного значения» упоминается как в действующем Федеральном законе «О недрах» (п. 6 ст. 3, п. 7 ст. 4), так и в большинстве законодательных актов субъектов Федерации, однако конкретное определение этого понятия, как и определение участков недр федерального и регионального значения, в законах отсутствует. Этот пробел в федеральном законодательстве, как и отсутствие многих других категорий и терминов, вносит неопределенность в региональные законы. В тех из них, в которых упоминаются участки недр местного значения, к полномочиям органа исполнительной власти субъекта Федерации в сфере регулирования отношений недропользования относится, в частности, установление в соответствии с федеральным законодательством порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (например, подпункт 23 в редакции закона ЯНАО от 10.02.1997 г. № 5 «О недрах и недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» в последней редакции). Аналогичные по содержанию формулировки, относящиеся к участкам недр местного значения, присутствуют и в других региональных законах о недропользовании.

Развернутое определение участков недр местного значения впервые приведено в проекте Федерального закона «О недрах», внесенном в июне 2005 г. Правительством РФ в Государственную Думу РФ (с официального сайта Министерства природных ресурсов России. — Авт.). К ним относятся участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, перечень которых закреплен в этом же законопроекте, а также участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений для нужд субъекта РФ, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 18 законопроекта). Нужды местных территориальных образований, как и какие-либо права и обязанности, в этой редакции Федерального законопроекта не упоминаются. Целе-

сообразность законодательного утверждения единого для всех перечня общераспространенных полезных ископаемых вызывает большие сомнения, т.к. подобный подход не учитывает особенности сырьевой базы каждого региона.

Приведенные выше примеры, касающиеся преимущественно законов субъектов Федерации, позволяют сделать вывод о большом опыте законотворческой работы и его успешной практической реализации в основных нефтегазодобывающих регионах страны. Поскольку последние в прямом и в переносном смысле находятся ближе к объектам недропользования и, соответственно, к многочисленным проблемам, возникающим в этой сфере, отдельные, действующие в настоящее время законы субъектов Федерации содержат ряд важнейших норм, которые уже апробированы и могли бы быть использованы в проекте Федерального закона «О недрах». Например, по аналогии с региональными законами в последний уже введены статьи, посвященные специфике различных видов пользования недрами, закреплены определения и сроки пробной, опытно-промышленной эксплуатации, а также ввода углеводородного месторождения в промышленную эксплуатацию и многое другое.

Представляет большой интерес предложение законодательных органов ХМАО-Югра о сборе, систематизации и хранении информационных ресурсов. В упомянутом выше законе ХМАО от 18.04.1996 г. № 15-оз «О недропользовании» (в ред. от 31.12.2004 г.) предусмотрено формирование и ведение лицензионного дела по каждому выделенному в пользование участку недр, содержащего исчерпывающую правоустанавливающую и нормативную информацию о каждом распределенном участке недр и недропользователе (недропользователях) на территории округа.

Помимо прочего, упомянутые выше региональные законы о недропользовании содержат, в отличие от Федерального закона, определение и детальное толкование такого повсеместно используемого в отечественной практике термина как лицензионное соглашение (договор). Например, эта категория определена в ст. 2 «Основные понятия» закона ЯНАО от 10.02.1997 г. № 5 «О недрах и недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» (в ред. закона от 09.11.2004 г. № 6-ЗАО), как «документ, являющийся неотъемлемой частью лицензии и содержащий основные условия пользования недрами между пользователями недр и органами, предоставившими лицензию», вступающий в силу с момента государственной регистрации выданной лицензии, что соответствует статье 12 действующего Федерального закона «О недрах». В ст. 56 и 57 закона ЯНАО подробно изложен закрытый перечень основных условий и открытый перечень дополнительных условия недропользования, которые должны содержаться в каждом лицензионном соглашении (договоре).

В случае заключения лицензионного соглашения (договора) между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр, последнее должно содержать следующие (общие) основные условия:

- ! основные условия аукциона (конкурса), на основании которого недропользователь признан победителем;
- ! форму собственности на добытые полезные ископаемые, в том числе после их раздела между пользователем недр и государством (при добыче полезных ископаемых);
- ! формы, сроки и условия платежей за право пользования недрами;
- ! обязательства по соблюдению условий технического проекта эксплуатации недр;
- ! последствия за нарушение проектных решений, повлекшие экологическое загрязнение и сверхнормативные потери полезных ископаемых при их добыче;
- ! условия, сроки и объемы представляемой информации о недрах и о выполнении условий лицензии и лицензионного соглашения (договора);
- ! наличие измерительного (замерного) оборудования, порядка его работы, профилактики и замены;
- ! условия раздела добытых полезных ископаемых;
- ! условия распоряжения добытыми полезными ископаемыми;
- ! условия и место перехода права собственности на добытые полезные ископаемые;
- ! конкретную программу экологического оздоровления территории лицензионного участка.

В законе ХМАО от 18.04.1996 г. № 15-оз «О недропользовании» (в ред. от 31.12.2004 г.) эта проблема подробно раскрыта в ст. 27 «Предложения по обязательным условиям пользования недрами, вносимые в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальный орган», включающей 9 пунктов, и в ст. 28 «Обязательные условия пользования недрами при разведке и добыче углеводородов», включающей 15 пунктов. К дополнительным условиям недропользования законом ЯНАО отнесены следующие показатели:

- ! объемы и сроки проведения геологоразведочных работ;
- ! условия распоряжения пользователем недр добытыми полезными ископаемыми (сырьем) в ходе разведки недр;
- ! сроки начала и конкретные условия производства работ, а также условия консервации горных выработок при прекращении пользования недрами;
- ! право по распоряжению пользователем недр добытыми полезными ископаемыми до их раздела;

- ! условия доступа к объектам инфраструктуры и инженерным коммуникациям и их эксплуатации, в том числе форму договорных отношений с собственниками указанных объектов;
- ! условия использования (утилизации) и захоронения отходов горного производства и сброса сточных вод;
- ! условия использования либо консервации техногенных образований;
- ! условия предотвращения загрязнения подземных источников вод;
- ! условия реализации соглашений по социально-экономическим вопросам, заключаемых с органами местного самоуправления и согласованных с общественными организациями коренных малочисленных народов Севера;
- ! иные условия по усмотрению сторон.

Также в законе ЯНАО изложены основные условия недропользования для различных видов пользования недрами — при геологическом изучении участков недр, поисках, оценке, добыче полезных ископаемых и др.

Несмотря на отдельные особенности, в целом предложенный в подобных региональных законах подход (заключение лицензионного соглашения (договора) между субъектами недропользования, достаточно полно определяющего права и обязанности сторон) принципиально решает актуальную проблему урегулирования взаимоотношений уполномоченных органов государственной власти и пользователя недр (как известно, именно эта проблема являлась одной из основных причин разработки проекта нового Федерального закона). После доработки указанная правовая конструкция (лицензионное соглашение (договор) как неотъемлемое приложение к лицензии), а также опыт горнодобывающих регионов помогут разрешить важнейшие проблемы недропользования, не прибегая к «революционному» переходу на гражданско-правовые договоры, предложенному в упомянутом выше проекте Федерального закона «О недрах». Указанные изменения могут быть оформлены как поправки в действующий закон.

В заключении необходимо отметить, что в настоящее время формирование правового поля, основанного на балансе интересов Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления в недропользовании, является важнейшей задачей государственного строительства. Этой актуальной теме были посвящены парламентские слушания в Государственной Думе РФ, в Совете Федерации РФ, июльское заседание Государственного совета в г. Калининграде и многие другие мероприятия. Как показывает практика недропользования последних лет положительный опыт законодательно-нормативной работы регионов может и должен быть эффективно использован при совершенствовании федерального законодательства и, в первую очередь, закона «О недрах». □