УДК 351.824:622.3

С.И. ФЕДОРОВ
Департамент государственной политики и регулирования в области природопользования МПР России
Д.В. ВАСИЛЕВСКАЯ
Отдел подготовки законопроектных актов Центра «СРП – Недра» при МПР России

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНЫ НЕДР

Рассматривается нормативное закрепление принципов, направленных на регулирование рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и охраны недр, которые планируется закрепить в подготавливаемом в настоящее время проекте федерального закона «О недрах».

The author considers the legitimization in the statutory act of principles referring to the regulation of prudent management of mineral resources and resource conservancy, that are planned to be given a juridical form in the project of the federal law “On mineral wealth” that is being worked up at the present moment .

Действующий в настоящее время закон «О недрах» был принят в 1992 г., т.е. более 10 лет назад. За это время была накоплена значительная правоприменительная практика, которая выявила отдельные недостатки и пробелы в законодательстве о недрах, и в целях создания единого правового поля, прозрачной системы законодательства, учитывающей интересы как государства, так и недропользователя, а также минимизации отсылочных норм на уровне специального закона. Правительством Российской Федерации было принято решение о необходимости подготовки новой редакции закона о недрах.

Говоря о ходе подготовки указанного проекта, отметим, что Министерством природных ресурсов РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли был подготовлен проект федерального закона «О недрах» и одновременно направлен на согласование в федеральные органы исполнительной власти и представлен в Правительство РФ.

Прежде чем остановиться подробно на характеристике специальных разделов проекта, следует указать, что законопроект не предусматривает коренной ломки действующей системы пользования недрами, поскольку, с нашей точки зрения, важнейшими условиями эффективной работы добывающих отраслей промышленности являются предоставление недропользователям гарантий на неизменность условий, на которых им были переданы в разработку месторождения полезных ископаемых, и эволюционность развития законодательства. Исходя именно из этих принципов, подготавливается проект федерального закона.

По отношению к действующему в настоящее время закону «О недрах», в проекте планируется закрепить следующие разделы и статьи, устанавливающие специфику пользования недрами при различных видах пользования недрами:

- геологическое изучение недр;
- разработка месторождений твердых полезных ископаемых;
- разработка месторождений углеводородного сырья;
- эксплуатация месторождений подземных вод, строительство и эксплуатация подземных сооружений.

В разделе, посвященном геологическому изучению недр, определяются общие требования к проведению геологического изучения недр, устанавливаются требования к стадиям и этапам проведения работ, техническим проектам.

В разделе, устанавливающем специфику пользования недрами при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, определяются основные требования к разработке месторождений твердых полезных ископаемых, устанавливаются минимальные требования к содержанию технических проектов, а также возможность использования эксплуатационных кондиций на стадии добычи.

В разделе, рассматривающем специфику пользования недрами в целях разработки месторождений углеводородного сырья, определяются требования к обустройству месторождений, а также устанавливается последовательность действий недропользователя по вовлечению месторождения в освоение.

В разделе, устанавливающем специфику эксплуатации месторождений подземных вод, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, определяются общие требования к эксплуатации месторождений подземных вод, в том числе устанавливаются требования к проекту или технологической схеме разработки месторождений подземных вод, а также требования к проектам работ по строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Новой нормой по отношению к действующему закону является установленный в проекте порядок ввода месторождений полезных ископаемых в промышленную разработку.

Определяется, что промышленная разработка месторождений полезных ископаемых начинается после завершения строительства объектов, связанных с добычей полезных ископаемых, объектов инфраструктуры, а также объектов, обеспечивающих охрану недр и окружающей среды. При этом устанавливается, что строительство таких объектов возможно лишь в соответствии с утвержденными в установленном порядке технологическими схемами.

Проектом определяется, что после того, как пользователь недр завершает подготовку месторождения полезных ископаемых к промышленной разработке, он информирует об этом уполномоченный Правительством орган исполнительной власти. Уполномоченный орган, в свою очередь, в месячный срок должен проверить состояние дел на объекте, и в случае, если объект готов к освоению, подписать соответствующий акт. После подписания акта принимается решение о вводе месторождения в промышленную разработку.

В случае, если уполномоченным органом установлены нарушения утвержденного технического (технологического) проекта, а также в случае, если пользователем недр не обеспечены меры по безопасному ведению работ, соблюдению требований по охране недр, окружающей среды, ввод месторождения полезных ископаемых в промышленную разработку откладывается до момента устранения выявленных нарушений.

Рассматривая вопросы рационального использования недр, укажем, что проектом предусматриваются обязательства пользователя недр по учету добытых полезных ископаемых и совместно с ними залегающих попутных компонентов при разработке месторождений. Пользователь недр обязан осуществлять учет извлекаемых из недр полезных ископаемых и совместно залегающих попутных компонентов в соответствии с требованиями утвержденных технических регламентов, в том числе по каждой скважине в соответствии с утвержденным техническим проектом разработки месторождений.

В проекте федерального закона «О недрах» значительно повышена роль технических проектов. Технический проект разрабатывается индивидуально для каждого месторождения, учитывая его особенности. В законопроекте достаточно детально прописана процедура подготовки и утверждения технических проектов, порядок внесения в них изменений и дополнений.

Устанавливается, что проведение работ, связанных с пользованием участками недр без утвержденных в установленном порядке технических проектов, а также в их нарушение, запрещается. Контроль и надзор за соблюдением пользователями

недр технических проектов осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора.

В проекте имеется специальная статья, регулирующая порядок установления нормативов потерь полезных ископаемых при их добыче. В статье приведена отсылочная норма, где определяется, что порядок утверждения нормативов эксплуатационных потерь устанавливается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Анализируя нормы проекта, устанавливающие порядок ликвидации и консервации горных выработок, скважин и иных подземных сооружений, по отношению к нормам действующего закона предусмотрены следующие нововведения. Прежде всего определяется, что горные выработки, скважины и иные подземные сооружения ликвидируются или консервируются в соответствии с технологическими проектами, получившими положительное заключение государственной экологической экспертизы и прошедшими согласование в органах государственного горного надзора.

Кроме того, в статье проекта, определяющей порядок консервации и ликвидации горных выработок и иных подземных сооружений, связанных с пользованием недрами, определено, что консервация и ликвидация осуществляется за счет средств создаваемого пользователем недр ликвидационного фонда, размер, порядок формирования и использования которого устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Обращаясь к вопросу ответственности пользователей недр за негативное воздействие на окружающую среду, следует обратить внимание на то, что в настоящее время в большинстве развитых государств мира серьезное значение при совершенствовании законодательства уделяется вопросам охраны окружающей среды при пользовании недрами, сохранению экологического равновесия.

Учитывая существующие тенденции развития законодательства, в проекте установлены специальные нормы, ужесточающие ответственность пользователей недр за вредное воздействие на окружающую среду. Кроме того, вводится статья, предусматривающая обязательное страхование ответственности перед государством и третьими лицами за причинение вреда недрам и окружающей среде. В этой статье особо оговаривается, что страхование ответственности пользователя недр перед государством и третьими лицами за причинение вреда недрам и окружающей среде не освобождает его от обязанности устранить допущенные им нарушения и возместить причиненный ущерб в пределах суммы, не покрытой страховым возмещением.

В 2003 г. вступил в силу федеральный закон «О техническом регулировании», в соответствии с которым технические регламенты, в том числе и в сфере недропользования, должны устанавливаться специальными федеральными законами, при этом определяется, что соответствующие регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления закона в силу.

Проект федерального закона «О недрах» взаимоувязан с федеральным законом «О техническом регулировании». В тексте нашего проекта имеются отсылочные нормы на соответствующие технические регламенты, которые будут разработаны и приняты в установленные законодателем сроки.