УДК 622.012:658

Н.В. ПАШКЕВИЧ, Л.И. ИСЕЕВА
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дан анализ системы государственного регулирования отношений недропользования между государством и экономическими субъектами (предприятиями, организациями, учреждениями) при пользовании недрами для различных целей. Рассмотрены полномочия Министерства природных ресурсов Российской Федерации, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности. Предложены возможные варианты концепции реформирования законодательства о недрах.

In work the analysis of system of state regulation of the attitudes use of mineral resources between the state and economic subjects (enterprises, organizations, establishments) is considered at usage mineral resources for the various purposes. The powers of the Ministry of natural resources of Russian Federation conducting state politics and carrying out management in sphere of study, use, reproduction, protection of natural resources, protection of environmental natural environment and maintenance of ecological safety are considered. The possible variants of the concept of reforming of the legislation about недрах are analyzed.

Государственное регулирование недропользования в России охватывает отношения, возникающие между государством и экономическими субъектами при пользовании недрами для регионального геологического изучения недр, поисков, разведки и оценки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений (не связанных с добычей полезных ископаемых), охраны геологических заповедников и сбора геологических коллекционных материалов.

Цель регулирования – обеспечить воспроизводство минерально-сырьевой базы (МСБ), ее рациональное использование и охрану недр.

Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам недропользования определены законами «Об охране окружающей среды», «О недрах», «Об особо охраняемых природных территориях», Водным и Лесным кодексами и др. Для реализации этих полномочий со стороны Российской Федерации образовано Министерство природных ресурсов (МПР РФ).

Выполнение полномочий МПР РФ как федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, осуществляется министерством непосредственно, а также через департаменты государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды, формируемые применительно к федеральным округам.

Для выполнения поставленных перед министерством задач из федерального бюджета за последние годы выделяется примерно 11,5 млрд руб.[*] Затраты на воспроизводство МСБ снизились в связи с ликвидацией

[*] Экономические и правовые вопросы недропользования в России. 2002. № 8. С.15-16.

Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы. Платежи за пользование недрами в 2002 г. составили 67,3 млрд руб., из них в федеральный бюджет перечислено 16,5 млрд руб., в бюджеты субъектов РФ 50,8 млрд руб. Поступления указанных платежей и отчислений на 44,3 % превысили их уровень, определенный федеральным бюджетом*.

Действующий закон РФ «О недрах», принятый более 10 лет назад, в феврале 1992 г., с учетом текущих поправок 1995-2001 гг., сыграл важную роль в переходе недропользования на рыночные отношения благодаря положенным в его основу новым принципам: платности пользования недрами; совместного распоряжения недрами органами государственной власти РФ и субъектов Федерации посредством принятия совместных решений; разрешительного порядка предоставления недр в пользование; состязательного отбора претендентов на получение лицензии на пользование недрами. В ситуации экономического кризиса 1992 г. закон «О недрах» позволил закрепить за действующими добывающими предприятиями их минерально-сырьевую базу. Однако дальнейшего развития закон практически не получил.

Из изложенного следует, что реформирование российского законодательства о недрах становится неизбежным.

С 2002 г. внимание недропользователей и работников органов государственного управления сконцентрировано на нескольких законодательных инициативах, направленных на реформирование действующего закона РФ «О недрах». Два законопроекта в виде кодекса внесены в Государственную Думу и объединяют многочисленные нормы, ранее разбросанные по различным актам. При этом оба проекта кодекса близки по своему содержанию и, в основном, сохраняют основные положения закона «О недрах» относительно лицензионной формы получения прав на месторождения в результате конкурентной процедуры. Новацией проектов являются отказ от действующей практики совместных решений и разграничение полномочий по лицензированию между федеральным органом исполнительной власти и администрациями субъектов Федерации. В отличие от других нормативных актов в проектах кодекса предполагается постепенное внедрение гражданско-правовых отношений между государством и недропользователем при сохранении в ближайшем будущем административно-правовой лицензии в качестве основного правоустанавливающего документа на пользование недрами.

Отношения недропользования регулируются в РФ в основном административно-правовыми методами. Они основаны на исключительно государственной форме собственности на недра, срочном и платном пользовании, государственном контроле за деятельностью недропользователя, нормативном регулировании большинства вопросов практического недропользования.

Действующий механизм лицензирования пользования недрами законодательно оформлен в 1992 г. двумя документами: законом РФ «О недрах», претерпевшим за 10 лет своего существования пять редакций, и «Положением о порядке лицензирования пользования недрами».

Результаты функционирования системы лицензирования нельзя рассматривать в отрыве от выполнения главной ее задачи – обеспечения развития МСБ. За период с 1992 по 1995 г. в соответствии с «Положением о порядке лицензирования пользования недрами» практически вся МСБ, находившаяся в промышленном освоении, была без конкурсов и аукционов бесплатно закреплена за прежними владельцами. В итоге у недропользователей, большинство из которых являлись государственными предприятиями, оказалось 64 % разведанных запасов нефти, 63 % газа, 86 % алмазов, 71 % золота. Таким образом, практически без какой-либо приостановки добычи полезных ископаемых была реализована преемственность в эксплуатации недр и сделан важный шаг к недропользованию на основе рыночного подхода и платности.

* Там же. С.19.

Экономические реформы 90-х гг. XX в. привели к существенному сокращению объемов как добычи, так и воспроизводства МСБ. Кризисное состояние экономики не позволило получить ожидавшегося повышения эффективности освоения минерально-сырьевых ресурсов.

Анализ состояния лицензирования за прошедший период выявил ряд недостатков и проблем, отрицательно сказавшихся на эффективности функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами. Результаты инвентаризации лицензий показали, что более 50 % действующих лицензий по содержанию не соответствуют требованиям закона РФ «О недрах». Так, из общего числа выданных лицензий действующими на конец 2002 г. остались 15208 лицензий, т.е. 45,3 % от их общего числа.

Выданные тогда и действующие до сегодняшнего дня лицензии часто не оговаривают существенных условий пользования недрами, что не позволяет осуществлять эффективный контроль в сфере недропользования. Многими специалистами предлагается законодательно закрепить «Перечень существенных условий пользования недрами, подлежащих обязательному включению в лицензионные соглашения», внести в нормативные документы поправки и дополнения, позволяющие не только недропользователям, но и государственным органам быть инициатором внесения изменений и дополнений в лицензии, а для повышения действенности и эффективности оперативного контроля за выполнением условий лицензионных соглашений утвердить в Госкомстате РФ соответствующую статистическую форму отчетности.

В 2003 г. рассмотрено 3683 пакета материалов по предоставлению права пользования недрами. Из них рекомендованы к выдаче 48 %, к переоформлению 17 %, к внесению изменений 15 %, к доработке 12 %[*].

По отношению к тому или иному направлению реформы государственной системы лицензирования пользования недрами выделяется несколько групп специалистов[*]. Сторонники централизации государственного управления на федеральном уровне предлагают полностью ликвидировать государственную систему лицензирования пользования недрами с ее административным принципом функционирования и заменить ее договорными отношениями с недропользователями с государственной регистрацией заключаемых договоров в порядке, установленном для регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними. Сторонники сохранения и развития государственной системы лицензирования пользования недрами предполагают сохранение и дальнейшее совершенствование действующего лицензионного порядка пользования недрами, не отрицая, правда, возможности поэтапного внедрения договорных отношений с недропользователями. Третья группа специалистов в области управления недропользованием считает возможным предоставление права пользования недрами на основе договора, либо государственного разрешения (лицензии) в зависимости от организационно-правовой формы отношений с государством, выбранной недропользователем. Соответственно, в практике недропользования смогут найти применение различные виды договоров гражданско-правового характера.

По мнению авторов, в качестве основных направлений правового регулирования отношений недропользования на федеральном уровне можно предложить следующие:

- внедрение различных форм договорных отношений собственника недр (государства) с недропользователями в зависимости от вида пользования недрами;
- рациональное использование и охрана недр при промышленной добыче полезных ископаемых;
- регулирование взаимодействия между различными недропользователями и порядок разрешения спорных вопросов;
- условия и порядок государственного контроля за выполнением недропользователями инвестиционных проектов.

[*] *Перепелкин А.Ю.* Проблемы и пути совершенствования государственной системы лицензирования недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2003. № 1-2.

[*] *Теплов О.М.* Развитие федерального законодательства о недрах // Журнал российского права. 2003. № 3.