УДК 622.012:658

Л.И.ИСЕЕВА
Экономический факультет,
доцент кафедры экономики, учета и аудита
А.В.ЗЕЛЕНОВ
Экономический факультет,
группа БА-00, ассистент профессора

МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются методические вопросы по совершенствованию лицензирования государственного недропользования в Российской Федерации. Проводится анализ действующего механизма лицензирования пользования недрами, а также выявляются недостатки и проблемы, отрицательно отражающиеся на эффективности функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами. Указывается, что диспропорция лицензирования объектов недропользования обусловлена различием рентабельности добывающих отраслей. Рассматриваются предложения групп сторонников того или иного направления реформы государственной системы лицензирования пользования недрами. Анализируются возможные варианты концепции реформирования законодательства о лицензировании пользования недрами.

The work studies methodological issues of improving the state licensing of subsoil usage in the Russian Federation. The analysis of the current licensing mechanism is carried out as well as pitfalls and problems negatively affecting the efficiency of the state licensing system are revealed. It is shown, that disproportion in licensing objects of subsoil usage is caused by difference in cost effectiveness of the extractive industries. Suggestions offered by supporters of this or that direction of the state licensing system reformation are considered. Possible concepts of reforming licensing legislation of subsoil usage are analyzed.

Отношения недропользования, регулирование которых осуществляется на федеральном уровне, можно разделить на пять обособленных «блоков»[*], связанных: 1) с предоставлением и прекращением права пользования недрами; 2) с использованием участка недр; 3) с получением, использованием, передачей и хранением геологической информации; 4) с уплатой недропользователями платежей при пользовании недрами; 5) с охраной недр и безопасным ведением работ в процессе недропользования.

Отношения недропользования регулируются в РФ в основном административно-правовыми методами. Они основаны на исключительной 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 минерально-сырьевой

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

базы и горно-добывающей промышленности. За период с 1992 по 1995 г. в соответствии с «Положением о порядке лицензирования пользования недрами» практически вся минерально-сырьевая база, 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.

Экономические реформы 90-х годов, сопровождавшиеся сменой формы собственности, на фоне общей экономической неопределенности в стране привели к существенному сокращению объемов как добычи, так и воспроизводства минеральных ресурсов. Именно кризисное состояние экономики, а вовсе не «несовершенство» Закона РФ «О недрах» и системы лицензирования не позволило получить ожидаемое повышение эффективности освоения минерально-сырьевых ресурсов.

Вместе с тем анализ состояния лицензирования за прошедший период выявил много недостатков и проблем, отрицательно отражающихся на эффективности функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами. Во втором полугодии 2001 г. МПР РФ провело полную инвентаризацию лицензий на пользование недрами по всем видам полезных ископаемых. В процессе инвентаризации проведен анализ соответствия лицензий требованиям действующего законодательства. Результаты проведенной инвентаризации 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. являются 15208 лицензий, т.е. 45,3 % к их общему числу.

Как и любая новая система в период роста и становления, лицензирование сопровождалось ошибками и поисками приемлемых для государства и недропользователя решений. Выданные тогда и действующие до сегодняшнего дня лицензии часто не содержат конкретных существенных условий пользования недрами, что не позволяет осуществлять эффективный контроль в сфере недропользования. Необходимо, *во-первых*, законодательно закрепить «Перечень существенных условий пользования недрами, подлежащих обязательному включению в лицензионные соглашения». *Во-вторых*, внести в существующие нормативные документы поправки и дополнения, дающие возможность не только недропользователям, но и государственным органам выступать инициаторами внесения изменений и дополнений в лицензии. *В-третьих*, для повышения действенности и эффективности оперативного контроля за выполнением условий лицензионных соглашений утвердить в Госкомстате РФ статистическую форму отчетности по выполнению условий пользования недрами. Квалифицированный анализ статистических данных позволит получить реальную оперативную картину выполнения условий лицензий и будет способствовать принятию мотивированных управленческих решений.

За период 2001-2002 годов на территории РФ было выдано 33547 лицензий, в том числе 4509 лицензий на геологическое изучение, или 13,4 % от общего числа лицензий. По состоянию на конец 2002 г., наиболее высоким уровнем лицензирования характеризуется сфера добычи нефти и газа (около 85 % объектов, подлежащих лицензированию), наиболее низким (около 13 %) – добыча твердых горючих полезных ископаемых. Такая диспропорция лицензирования объектов недропользования обусловле-

на существенным различием рентабельности добывающих отраслей: высокой рентабельностью нефтедобывающей и обычно убыточностью угледобывающей.

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 вопросу отношения того или иного направления реформы государственной системы лицензирования пользования недрами выделяется несколько групп сторонников[**].

Сторонники децентрализации государственного управления на федеральном уровне предлагают полную ликвидацию государственной системы лицензирования пользования недрами в связи с ее административным принципом функционирования, замену 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 считают, что даже наличие серьезных недостатков в практике администрирования само по себе еще не свидетельствует о концептуальных недостатках конкретной системы государственного управления. Поэтому они 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.

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 ими на основе договора либо государственного разрешения (лицензии) в зависимости от выбора недропользователем организационно-правовой формы отношений с государством, а соответственно, и широкое применение различных видов договоров гражданско-правового характера в практике недропользования.

Внесенные в 2002 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации различные проекты Закона РФ «О недрах» мало что изменяют в его концептуальной основе в качестве закона «о доступе к недрам» и о государственной системе лицензирования пользования недрами.

По мнению некоторых авторов, основными направлениями восполнения правовых пробелов в регулировании отношений недропользования на федеральном уровне должны стать вопросы[***]:

- добычи полезных ископаемых;
- внедрения различных договорных форм с недропользователями при различных видах пользования недрами;
- внедрения новой системы классификации запасов;
- рационального использования и охраны недр при промышленной добыче полезных ископаемых;
- регулирования взаимодействия между различными недропользователями при разработке пограничных лицензионных участков и порядка разрешения спорных вопросов;
- условий государственного контроля за выполнением недропользователями технологических проектов.

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

[**] *Теплов О.М.* Там же.

[***] *Теплов О.М.* Там же.