УДК 622.012:658

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

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Предложен анализ системы государственного регулирования отношений недропользования между государством и экономическими субъектами (предприятиями, организациями, учреждениями). 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. Приведена структура государственного регулирования отношений недропользования. Анализируются 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 structure of state regulation of the relations use of mineral resources is given. The possible variants of the concept of reforming of the legislation on bowels of the Earth are analyzed.

Государственное регулирование охватывает отношения, возникающие между государством и экономическими субъектами при пользовании недрами для регионального геологического изучения недр, поисков 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, ее рациональное использование и охрану недр. Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля.

Согласно Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72) находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными богатствами; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды.

Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по этим вопросам 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 РФ (МПР России).

Выполнение полномочий МПР России как федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в сфере изучения, использования, воспроиз-

ны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, осуществляется министерством непосредственно, а также через департаменты государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды, формируемые в федеральных округах.

Компетенция федеральных органов государственной власти и государственного управления Российской Федерации в сфере регулирования недропользования определена следующим образом:

- разработка и совершенствование законодательства РФ о недрах;
- определение и реализация федеральной политики недропользования;
- государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых;
- составление государственного баланса запасов полезных ископаемых;
- государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых.

В совместной компетенции органов государственной власти и государственного управления РФ и ее субъектов в сфере регулирования отношений недропользования находится:

- распоряжение государственным фондом недр, кроме участков, находящихся в исключительном ведении РФ;
- определение условий и порядка взимания платы за пользование недрами, а также утверждение договоров об условиях раздела продукции.

Компетенция органов государственной власти и государственного управления субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования осуществляется в пределах территории соответствующих субъектов РФ:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ о недрах;
- разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
- определение форм и размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения;
- лицензирование видов деятельности.

Органы местного самоуправления районов и городов участвуют в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков и др.

Действующий закон РФ «О недрах», принятый более 10 лет назад, в феврале 1992 г., с учетом поправок 1995-2001 гг., сыграл важную роль в переходе недропользования на рыночные отношения, благодаря положенным в его основу новым принципам:

- платность пользования недрами;
- совместное распоряжение недрами органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации посредством принятия совместных решений;
- разрешительный порядок предоставления недр в пользование;
- состязательный отбор 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, а потому законодательно не урегулированными остались следующие вопросы:

1. Процедуры лицензирования. Закон эти процедуры не раскрывает. Действующее «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», имеющее статус Постановления Верховного Совета РФ, устарело. Федеральный закон «О лицензировании пользования недрами» разрабатывается с 1995 г., принят в первом чтении в 1997 г. Все это предопределило непрозрачность процедуры и возможность злоупотреблений.

2. Отсутствие норм, касающихся процесса недропользования. Государство как собственник недр, передавший участок недр в пользование, вправе контролировать рациональное использование своей собственности, но только в рамках закона, а они до сих пор не определены.

Из изложенного следует, что реформирование российского законодательства о недрах становится неизбежным. По-видимому, направления развития законодательства о недрах в ближайшее время будут определяться взаимодействием двух тенденций: усиление государственного регулирования, с одной стороны, и растущее соперничество нефтегазовых и горно-рудных компаний, с другой. С ликвидацией в 2002 г. отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и заменой платежей за добычу налогом на добычу, регулируемым Налоговым кодексом, экономическое значение закона «О недрах» снизилось, ибо он не позволяет решать указанные задачи ни компаниям, ни государству.

В 2002 г. внимание недропользователей и работников органов государственного управления сконцентрировалось на нескольких законодательных инициативах, направленных на реформирование действующего закона РФ «О недрах». Два законопроекта в виде Кодекса внесены в Госдуму и консолидируют многочисленные нормы, ранее разбросанные по различным актам. Оба проекта Кодекса близки по содержанию и сохраняют основные положения Закона «О недрах» относительно лицензионной формы получения прав на месторождения в результате конкурентной процедуры. В обоих законопроектах процедура лицензирования детально прописана. Новым в проектах Кодекса является отказ от действующей практики совместных решений и разграничение полномочий по лицензированию между федеральным органом исполнительной власти и администрациями субъектов Федерации. В отличие от других законодательных инициатив, 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. В целях привлечения инвестиций основной акцент в реформе законодательства о недрах сделан на либерализацию переуступки прав пользования недрами. Таким образом, представленные варианты Кодекса о недрах нацелены на решение проблемы государственного регулирования недропользования и управления фондом недр.