Тема 1. ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА

* 1. Горное право в системе права

Право как юридическая категория является инструментом регулирования определенных видов отношений, возникающих между людьми и их общностями. Каждый вид отношений регулируют нормы определенной отрасли права, совокупность которых образует систему права. Различают такие отрасли права, как государственное (конституционное), гражданское, трудовое, административное, уголовное, международное право и др. Регулирование отношений, возникающих в процессе использования природных ресурсов, осуществляется нормами природоресурсного права, в составе которого выделяются соответственно земельное, водное, лесное и, в частности, горное право. Их можно рассматривать и как подотрасли природоресурсного права и как самостоятельные отрасли права. Разработка недр не может осуществляться без пользования земельным участком. На поверхности размещаются шахтные сооружения, устья скважин, технологические объекты (очистные, хранения, транспорта, ремонтные и др.), значительные территории занимаются извлеченной «пустой» породой (терриконы) и т.п. Однако это не дает оснований и возможности использовать нормы земельного права при регулировании горных отношений, которые по своей природе настолько специфичны, что объективно могут регулироваться только специальными нормами. Приступая к освоению ресурсов недр, недропользователь зачастую не знает не только количественной, но часто и качественной характеристики будущего месторождения. В 60—70-е гг. в Баренцевом море искали нефтяные месторождения, а открыли газовые. Даже когда продуктивные пласты выходят на поверхность, их разработка все равно осуществляется путем углубления в недра, извлечения из недр и эвакуации полезных ископаемых, включая и пустую породу. В то время как целью рационального землепользования является поддержание, а иногда и увеличение плодородия земли, освоение ресурсов недр практически всегда осуществляется на истощение. Проникая в недра с различными целями, в частности для добычи полезных ископаемых, размещения в них объектов промышленного или социального характера и т.п., недропользователь вынужденно нарушает режим подземных вод, создает угрозу проседания поверхности, выбросов в воздух или разлива по поверхности добываемой продукции. Особенности и различия можно продолжить, но и этого вполне достаточно, чтобы показать необходимость разработки и использования особых норм права и правовых механизмов, регулирующих именно горные отношения. В юридической теории различают понятия «система права» и «система законодательства», «отрасль права» и «отрасль законодательства». Они не совпадают, во-первых, по кругу источников. Существенное отличие состоит в том, что отрасль права характеризуется высокой степенью однородности, вполне определенным предметом регулируемых отношений, тогда как система законодательства таким консолидирующим фактором не обладает. Один и тот же законодательный акт одновременно может регулировать отношения различных отраслей права. Очевидно, именно сложность отраслевой группировки законодательных актов обусловила отказ от использования термина «отрасль законодательства» при издании «Классификатора правовых актов». Горное право, горное законодательство, законодательство о недрах, недренное право, законодательство о недропользовании и т.п. — все это понятия, характеризующие состав и процесс вполне определенных отношений, представляющих предмет горного права. Термин «горное право» произошел от понятия «горное производство». В последние годы термин «горное производство» в законодательных актах и научной литературе часто заменяется термином «недропользование». Обусловлено это существенным расширением сферы использования полезных свойств недр. Помимо создания горных выработок для добычи полезных ископаемых, недра все чаще используются при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, объектов производственного (подземные хранилища и т.п.), культурного, социально-оздоровительного и другого назначения. Отсюда эволюция названий базовых законодательных актов: Устав Горный Российской Империи, 1832 г. [3]; Горный закон РСФСР, 1928 г. [19]; Кодекс РСФСР о недрах, 1976 г. [21]; Закон РФ «О недрах», 1992 г. [46]. В России деятельность, связанная с освоением недр, еще в XVI—XVII веках получила название «горное дело». Поэтому и сфера законодательного регулирования этой деятельности стала называться горным правом и соответственно горным законодательством. Первой монографией в России в этой области была изданная в 1896 г. книга профессора А.А. Штофа «Горное право» [182], который имел кафедру в Институте Корпуса Горных Инженеров в Санкт Петербурге и преподавал будущим горным инженерам курс «Горное законоведение». Позже в том же институте подобный курс уже под названием «Горное право» читал магистрант гражданского права В.Г. Струкгов, опубликовавший в 1907 г. учебник «Курс горного права» [172]. Несколько ранее, в 1890 г., в Киеве вышла книга B.C. Удинцева «Русское горноземельное право» [180]. Введение термина «горноземельное право» мотивировалось тесной взаимосвязью земельных и горных отношений. В 1900 г. была опубликована монография А.Е. Яновского «Основные начала горного законодательства» [184]. Глава III книги называлась «Институты горного права». В качестве таких институтов назывались горная собственность, горный сервитут, горное товарищество и др. Термин «горное» использован в названиях Устава Горного Российской Империи, Горном положении СССР [17] и Горном законе РСФСР [19], основных законодательных актах периода 1832—1975 гг. С принятием в 1976 г. Закона РФ «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» [20] наряду с термином «горное» стали использоваться слова «недра» и «недропользование». Вплоть до 1998 г. термин «горное право» входил в состав специальности 12.00.06 по классификации ВАК СССР по присуждению ученых степеней кандидата и доктора юридических наук вместе с экологическим и земельным правом. Горное право как научная дисциплина развивалось очень неравномерно. В Российской империи теоретическим проблемам горного права уделялось достаточно много внимания. В тот период был опубликован ряд монографий [137, 172], результаты научных дискуссий публиковались в Горном журнале, трижды (в 1842, 1857 и 1893 гг.) серьезно перерабатывался Устав Горный Российской Империи [4, 5, 6]. В советское время теоретические и методологические работы в области горного права практически не велись. Принятое в 1927 г. Горное положение СССР [17], разработанное в период нэпа и содержащее множество теоретических новаций, с окончанием этого этапа российской истории по существу было забыто. Регулирование горного производства осуществлялось исключительно административными методами. Интерес к теоретическим проблемам горного права проявился на время в конце 60-х—начале 70-х годов в связи с происходившей в стране экономической реформой и соответствующим пересмотром законодательства в этой сфере. Был опубликован ряд теоретических и научно-популярных работ, многие положения которых не потеряли актуальности и в настоящее время. В первую очередь это монографии Г.С. Башмакова [124—126], Н.Б. Мухитдинова [154], Н.А. Сыродоева [174], а также работы Г.А. Аксененок, Л.А. Заславской, О.С. Колбасова, В.Г. Плахуты [123, 141, 148, 157] и др. Но и в этот период законодатели занимались вопросами горного права в последнюю очередь. «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» были приняты в 1968 г.; Земельные кодексы союзных республик — в 1970—1971 гг.; «Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик» — в 1970 г., а соответствующие кодексы союзных республик — в 1972—1973 гг. И только через 5 лет, в 1975 г., были приняты «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», а в 1976—1977 гг. — кодексы и законы о недрах союзных республик, в том числе в 1976 г. — Кодекс РСФСР о недрах [21]. В последующие годы, вплоть до начала 90-х годов, в России крупных теоретических работ по горному праву не было за исключением книги Н.Б. Мухитдинова «Основы горного права» [155], опубликованной в 1983 г. В результате к моменту перехода экономики на рыночные механизмы российская юриспруденция оказалась не готовой к формированию отечественного горного законодательства и вынуждена была воспользоваться зарубежным опытом. Отсутствие теоретической базы оказалось серьезным тормозом. Несмотря на это, жизнь заставила сравнительно быстро сформировать достаточно большой блок федеральных законов и нормативных правовых актов, а также актов субъектов Федерации, регулирующих отношения недропользования. На это понадобилось всего пять—семь лет. Для такой проблемы это ничтожный срок. Достаточно напомнить, что первое издание Устава Горного Российской Империи готовилось 26 лет. Структура основных отраслей системы права достаточно консервативна и сложилась, по существу, в период формирования юриспруденции как науки. Однако по мере развития общественных отношений могут появляться новые отрасли и подотрасли права. Примером этого можно считать экологическое право, сформировавшееся как самостоятельная отрасль права во второй половине XX века. В настоящее время идет формирование компьютерного и других отраслей права. Горное право с его многовековой историей к категории новой отрасли отнести нельзя. Для выделения самостоятельной отрасли права требуются два основных условия: — наличие специфических, имеющих важное народнохозяйственное значение, общественных отношений, представляющих предмет самостоятельного регулирования; 1.1. Горное право в системе права 13 — наличие и потребность в особых источниках права, регулирующих указанные отношения [140]. Кроме того, отрасли права обычно имеют свой метод права. Эти условия присущи горному праву. Достаточно указать, что на долю добывающих отраслей народного хозяйства приходится до 12 процентов внутреннего валового продукта (ВВП) и 20 процентов налоговых поступлений, тогда как на долю, например, сельского хозяйства — до 7 процентов ВВП и всего 3 процента налоговых поступлений, т.е. соответственно в 2 и 6 раз меньше. Регулирование деятельности в этих отраслях осуществляется на основе более чем двух десятков федеральных законов, большого пакета федеральных нормативных правовых актов, а также актов субъектов Федерации. Причем число таких актов постоянно растет, они изменяются и дополняются в соответствии с современными требованиями общества.

* 1. **Недра как юридическое понятие**

Недра могут рассматриваться и как геологическое, и как юридическое понятие. Под термином «недра» следует понимать не только подземное пространство с содержащимися в нем полезными ископаемыми, но и все другие полезные свойства недр, включая полости, энергетические и другие ресурсы. Впервые как юридический термин «недра», а точнее «недра земные», встречается в 1832 г. в Уставе Горном Российской Империи [3], где полезные ископаемые рассматривались как составная часть недр. Однако толкование терминов не приводилось. Как юридическая дефиниция словосочетание «полезные ископаемые» было дано лишь в 1927 г. в Горном положении СССР и в последующих законодательных актах не приводилось. Полезными ископаемыми здесь назывались «составные части недр — твердые, жидкие и газообразные, которые могут добываться с промышленной целью путем извлечения или отделения их, независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность» [16]. Определение понятия «недра» имеет для юриспруденции не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку они выступают в первую очередь в качестве объекта горных отношений. Начиная с Указа Петра I, изданного в 1719 г., и вплоть до принятия Закона РФ «О недрах» в 1992 г. в законодательных актах не было дано определение термина «недра». Различные авторы давали ему самое разное толкование. В. Удинцев считал их предметом неопределенным. Он писал: «Чем будет обладать нация и какое обладание будет защищать, если мы не знаем содержимого недр вообще и в каждом данном случае до тех пор, пока не разведаем этих недр и пока не добудем из них содержащихся там ископаемых?» [181]. Интерес к определению правового содержания понятия «недра» возник и активно обсуждался в научной литературе в конце 60-х—начале 70-х годов в связи с подготовкой Основ законодательства Союза ССР о недрах [20]. В работах Л.А. Заславской, М.Е. Когана, Б.А. Лисковец, Н.Б. Мухитдинова, В.Г. Плахуты, Н.А. Сыродоева и др. исследовались самые различные аспекты проблемы. Так, Б.А. Лисковец [151] утверждал, что давать определение понятию «недра» вообще не имеет смысла, поскольку перечень видов полезных ископаемых постоянно меняется. Он ссылался на академика В.И. Вернадского, который подсчитал, что в древние времена человек использовал всего около 20 видов полезных ископаемых, а в XX веке — уже около 100, и эта цифра постоянно увеличивается. Безусловно, наибольший хозяйственный интерес недра представляют именно как источник добычи полезных ископаемых, но это не может поколебать того положения, что объектом права государственной собственности на недра являются не какие-то вещества, залегающие в недрах, а все недра в целом как часть природной среды, находящейся ниже поверхности земли. Даже пустую породу нельзя считать ничейной, т.е. рассматривать ее как res nullius. В этом случае право собственности государства на недра было бы неполным, а материальный объект этого права неопределенным. Недра — в принципе понятие объемное. Однако определение верхней и нижней границы недр вызывает споры и дискуссии [135]. Верхняя граница, очевидно, поверхность земли. Но термин «поверхность» также весьма неопределенный. Необходимо определить, есть ли толщина у поверхности и если есть, то какова она. Оригинальное решение, а главное, подходящее для разграничения недр и поверхности по вертикали, было предложено еще в 1897 г. А.Л. Боровиковским [129]. Он считал, что с правовой точки зрения недра и поверхность различаются только характером использования. Если преследуется цель отделить вещество от земного шара, то налицо использование недр, в остальных случаях перед нами пользование поверхностью. «Недра» земли — это ее состав, ее содержимое, — писал Боровиковский. — Пока я пользуюсь возможными от земли выгодами, не расходуя самого существа ее, я, как бы глубоко в нее не проникал, пользуюсь лишь ее «поверхностью». Но когда я расходую самую почву, я эксплуатирую «недра» земли. Таков принцип разграничения. Спорные же случаи должен решать суд». Интересен способ вертикального разграничения поверхностного слоя и недр, который принят в Польше. Согласно польскому законодательству, граница между поверхностью и недрами проходит на глубине 30 м от поверхности земли. Поэтому здесь к области горного законодательства и к компетенции горных органов относятся вопросы, связанные с добычей полезных ископаемых, с их разведкой и т.п., где бы они ни происходили, а также вопросы использования толщи земного шара для иных целей на глубине более 30 м. В ряде инструкций Госгортехнадзора недра предлагается считать с глубины 5 м. В Законе РФ «О недрах» [46] указано, что верхняя граница недр все, что ниже почвенного слоя. Но что такое почвенный слой и его толщина, не определяется. К недрам предлагается также относить выходы на поверхность горных пород. В отношении определения нижней границы недр существуют две основные позиции. По первой граница ограничена техническими возможностями освоения недр; по второй — простирается до центра земного сфероида. Недра, так же как и земля, леса и воды, в законодательных актах и юридической литературе определяются либо как элементы природной среды, либо как природные ресурсы. Эти различия определяются отношением к ним человека. Когда речь идет о среде его обитания и деятельности, то земля, недра, воды, леса выступают как элементы природной среды, а когда речь идет об удовлетворении жизненных потребностей человека в плодах и продукции земли, недр, вод и лесов, их следует классифицировать в качестве разновидностей природных ресурсов. Рассматривая природные ресурсы в качестве объектов права собственности, законодательство определяет правовой статус, в частности, недр именно как одного из видов природных ресурсов. Перечень природных ресурсов встречается впервые в Декрете «О земле» [7]. Он включал землю, воду, недра и леса. Этот перечень повторялся в последующих редакциях Конституции Российского государства (1924, 1936 гг.). Конституция 1978 г. содержала уже два варианта перечня природных ресурсов. Один повторял ранее использовавшийся перечень, т.е. земля, недра, воды и леса, в другом выделялись опять-таки земля, недра и водные ресурсы, а вот леса были заменены более широким понятием — «растительный и животный мир». Конституция РФ 1993 г. впервые в истории российского конституционного права ввела понятие «природные ресурсы». В их составе в одном случае (ст. 9) выделялась только «земля», все остальные классифицировались как «другие природные ресурсы»; в другом случае (ст. 72) выделяются уже три вида: земля, недра и водные ресурсы, остальные отнесены к категории «другие». Указом Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» [40] к категории природных ресурсов отнесены земли, воды, леса, недра, ресурсы животного и растительного мира. Резюмируя изложенное в современных законодательных и нормативных правовых актах, исчерпывающим перечнем природных ресурсов следует считать землю, недра, воды, воздух, леса, растительный и животный мир, а термин «природопользование» следует понимать как пользование всеми перечисленными природными ресурсами . Современное юридическое определение термина «недра» раскрывается в Законе РФ «О недрах», а также в законах о недрах субъектов РФ. При этом формулировки в ряде случаев существенно различаются, акцентируя внимание на одних характерных признаках и иногда полностью игнорируя другие. В качестве примера ниже приведены определения, встречающиеся в различных законодательных актах. В преамбуле Закона РФ «О недрах» недра определены как «часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». Это определение при его детальном анализе оказывается весьма неопределенным и противоречивым. Выше было показано, что в конституционном праве России недра классифицируются как одна из разновидностей природных ресурсов. Закон РФ «О недрах» дает иное определение — часть земной коры. В отличие от Закона РФ «О недрах», который ограничивает недра толщиной земной коры, ряд отечественных авторов вслед за зарубежными учеными предлагают считать недрами объем конуса, основанием которого является территория государства, а вершиной — центр земного сфероида. Сейчас трудно прогнозировать практическую значимость такого толкования. Однако очевидно, что законодатель, не связанный никакими объективными ограничениями, должен был дать более «объемное» определение недр. В противном случае на все пространство ниже земной коры не будет распространяться суверенитет государства, и оно подпадает под действие международной юрисдикции. В законодательстве о недрах субъектов Федерации, как правило, дается свое определение недр, которое в ряде случаев выглядит весьма своеобразно. Ниже приводится несколько подобных определений. «Недра Республики Татарстан составляют часть ее природной среды, расположенную под почвенно-растительным слоем, дном озер, рек, водохранилищ с содержащимися в них полезными ископаемыми от выходов их на дневную поверхность до глубин, доступных для геологического изучения и освоения» [36]. «К недрам Удмуртской Республики относится часть природной среды в пределах территории республики, залегающая ниже почвенного слоя и дна водоемов до глубин, доступных для освоения» [29]. В Законе Республики Коми указано, что «недра — поверхность земли и пространство под ней, исключая сельскохозяйственный слой, с горными породами, полезными ископаемыми и вместилищами» [28]. Примеры можно продолжить. Однако даже приведенные формулировки дают достаточно полное представление о различных подходах к определению понятия «недра». Практически все определения недр как объекта горных отношений содержат очень важную и принципиальную мысль о том, что недра — это не вся земная кора, а только та ее часть, которая доступна для разведки и освоения современными техническими средствами. Таким образом, с юридической точки зрения понятие «недра» является динамичным. Оценка величины недр как части земной коры во времени, очевидно, будет постоянно увеличиваться по мере совершенствования действующих и создания новых технических средств и технологий. Причем это увеличение возможно и нужно рассматривать в рамках обозримой перспективы. Дискуссионность определения термина «недра» обусловлена, главным образом, различиями в понимании возможностей использования их полезных свойств в интересах людей. Земля, водный и воздушный бассейны, недра, в той или иной мере обладают полезными для человека свойствами. Однако полезными свойствами обладает не вся земля, не все недра, а лишь их определенная часть. Именно по отношению к этой части возникают отношения землепользования, недропользования и т.д., проблемы определения права собственности и целый ряд других. Все земли в соответствии с основным целевым назначением подразделяют на категории: земли сельскохозяйственного назначения, поселений, промышленности и другие [107]. По каждой категории земель законодательством установлены специальные правовые нормы, отражающие особенности их правового режима. В отношении недр такого детального деления не разработано. Недра подразделяют лишь на две категории: используемые участки недр и неиспользуемые части недр. Однако по существу в скрытой форме действует более подробное деление по различным критериям: участки недр, содержащие полезные ископаемые и используемые для целей, не связанных с добычей; участки недр, представляющие научный и социальный интерес и др. Учитывая это, законодательство о недрах следует рассматривать как законодательство о недропользовании. Этот аспект важен не только в теоретическом, но, главное, в практическом плане.

* 1. **Ресурсы недр как объект недропользования** Подлежащие регулированию общественные отношения возникают не по отношению недр вообще, а лишь относительно их части так называемых ресурсов недр. Известны различные классификации и подходы к определению ресурсов недр или георесурсов. В самом общем виде их можно подразделить на три основные группы:

— полезные ископаемые (твердые, жидкие, газообразные);

— энергия (геотермальная и др.);

— полости (естественные, искусственные).

В качестве самостоятельного вида ресурсов недр некоторые авторы справедливо выделяют геоинформацию [179].

При правовом регулировании процесса освоения ресурсов недр следует различать природные естественные ресурсы недр и техногенные, искусственно созданные. К категории последних можно отнести, например, газ в специально созданных подземных хранилищах газа, подземные сооружения различного назначения: специальные помещения, тоннели и т.п. В приведенной классификации, безусловно, определяющее значение имеют полезные ископаемые как одна из разновидностей георесурсов. Организационно-технические особенности их освоения, включающего в себя процессы поиска, разведки, обустройства месторождения, добычи полезного ископаемого и, наконец, ликвидации добывающего предприятия, как имущественного комплекса, определяют комплекс специфических отношений, присущих различным видам полезных ископаемых. В зависимости от вида полезного ископаемого и особенностей его использования в эти отношения могут входить процессы первичной обработки полезного ископаемого, осуществляемые, как правило, непосредственно на месте добычи (на шахте, промысле), к которым относятся:

— для твердых полезных ископаемых — технологические операции по доведению добытой продукции до требуемого стандартами и техническими условиями качества, предусмотренные проектом ведения работ и осуществляемые, как правило, в границах горного отвода (включая селективную выемку, усреднение, породовыборку, дробление негабаритов, производство кондиционных блоков, сортировку) и доставка до склада готовой продукции или на перерабатывающие производства (обогатительные или брикетные фабрики, дробильно-сортировочные комплексы, химические или металлургические заводы и др.);

— для нефти, газа и газового конденсата — технологические операции по доведению до требуемого стандартами качества (обезвоживание, обессоливание, сепарация и др.), предусматриваемые проектом обустройства месторождения;

— для подземных вод — технологические операции по доведению до требуемого стандартами и техническими условиями качества, которые могут включать очистку, обезжелезивание, обеззараживание и доставку до накопительных емкостей перед подачей в сеть потребителю.

Особое место в структуре горных отношений занимает процесс эвакуации добытого полезного ископаемого. В ряде случаев, в частности при добыче нефти и особенно газа, их транспортировка оказывает серьезное, а в ряде случаев и определяющее влияние на организацию процесса добычи. Перечисленную выше производственную деятельность можно назвать одним термином — «освоение месторождения». Законодательство о недрах к сфере горного производства отнесло процессы переработки отходов горнодобывающих предприятий. Под отходами горнодобывающего производства понимается часть добытых полезных ископаемых, которые в процессе их подготовки, обработки или первичной переработки превращаются в отходы. Отходы горного производства являются объектом гражданских прав. В соответствии с ГК РФ право собственности на них принадлежит собственнику добытых полезных ископаемых. И только если отходы брошены собственником или иным образом оставлены им с целью отказаться от права собственности на них, то лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок или иной объект, где находятся брошенные отходы, может обратить их в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении их в собственность. В настоящее время количество полезных ископаемых, используемых человеком, составляет уже более 200 видов. Разработано достаточно большое число классификаций, позволяющих для удобства регламентации использования объединить их в отдельные группы. Наиболее старая, простая и распространенная классификация предусматривает деление всех полезных ископаемых на две группы: общераспространенные и все остальные, т.е. не общераспространённые. Для этих групп законодатель всегда устанавливал и устанавливает различный правовой режим. Даже в советский период, когда недра были по существу исключены из оборота, допускалась добыча отдельных видов общераспространенных полезных ископаемых частными лицами. К категории общераспространенных относятся часто встречающиеся в природе полезные ископаемые, залегающие на поверхности или на небольшой глубине и поэтому легко доступные, а также пригодные для прямого применения без подготовки и переработки. Это в первую очередь песок, галька, глина, гравий и т.п. Необщераспространенные полезные ископаемые подразделяются на три основные группы: твердые, жидкие и газообразные. Другие классификации используются для целей охраны недр, обеспечения безопасности жизнедеятельности и др. Наиболее детальная классификация полезных ископаемых в законодательном порядке установлена в Налоговом кодексе (ст. 337) применительно к налогу на добычу полезных ископаемых [99]. Полезным ископаемым признается продукция добывающих отраслей промышленности, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая, по своему качеству соответствующая государственному стандарту РФ, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельно добытого полезного ископаемого — стандарту организации (предприятия).

Видами добытого полезного ископаемого являются:

— товарные уголь каменный, уголь бурый и горючие сланцы;

— торф;

— углеводородное сырье:

— нефть обезвоженная, обессоленная и стабилизированная, газовый конденсат из нефтегазоконденсатных месторождений;

— газовый конденсат из газоконденсатных месторождений, прошедший операции по сепарации, обезвоживанию, отделению легких фракций и прочих примесей;

— газ горючий природный из газовых и газоконденсатных месторождений;

— газ горючий природный из нефтяных (газонефтяных, нефтегазовых) и нефтегазоконденсатных месторождений;

— товарные руды:

— черных металлов (железа, марганца, хрома);

— цветных металлов (в частности, алюминий, медь, никель, кобальт, свинец, цинк, олово, вольфрам, молибден, сурьма, ртуть, магний);

— редких металлов, образующих собственные месторождения (титан, цирконий, ниобий, редкие земли, стронций, литий, бериллий, ванадий, германий, цезий, скандий, селен, цирконий, тантал, висмут, рений, рубидий);

— радиоактивных металлов (уран и торий);

— многокомпонентные комплексные руды;

— полезные компоненты многокомпонентной комплексной руды, извлекаемые из нее, при их направлении на дальнейшую переработку (обогащение, технологический передел);

— горно-химическое неметаллическое сырье (апатит-нефелиновые и фосфоритовые руды, калийные, магниевые и каменные соли, сера природная и сера в нефтяных, газовых месторождениях, другие виды неметаллических полезных ископаемых для химической промышленности и производства минеральных удобрений); горнорудное, неметаллическое сырье; битуминозные породы (битуминозные породы, асфальты, и асфальтовые породы);

— сырье редких металлов, а также другие извлекаемые полезные компоненты, являющиеся попутными компонентами в рудах других полезных ископаемых;

— неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии;

— кондиционный продукт пьезооптического сырья;

— природные алмазы, другие драгоценные камни из коренных россыпных и техногенных месторождений;

— концентраты и другие полупродукты, содержащие драгоценные металлы, получаемые при добыче драгоценных металлов, то есть извлечение драгоценных металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений;

— соль природная и чистый хлористый натрий;

— подземные воды, содержащие полезные ископаемые (или природные лечебные ресурсы (минеральные воды) либо используемые для получения тепловой энергии. Многообразие видов полезных ископаемых и особенности их освоения обусловили выделение в структуре народного хозяйства целого ряда специфических отраслей. Так, к сфере недропользования в соответствии с Общесоюзным классификатором отраслей народного хозяйства (ОКОНХ1 ) относятся следующие отрасли (подотрасли) экономики:

— геология и разведка недр;

— газовая промышленность;

— нефтедобывающая промышленность;

— добыча угля открытым способом;

— добыча угля подземным способом;

— сланцевая промышленность;

— торфяная промышленность;

— подземная добыча черных металлов;

— открытая добыча черных металлов, добыча и обогащение нерудного сырья для черной металлургии; — добыча и обогащение радиоактивных и бериллиевых руд;

— добыча драгоценных металлов.

Помимо этого законодательство о недрах относит к сфере недропользования также деятельность, связанную с осуществлением мероприятий по охране окружающей среды в процессе горного производства и приведением участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования. К сфере недропользования относятся также специфические отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Они регулируются законодательством о недрах, а также другими федеральными законами и нормативными правовыми актами. Эти отношения тесно связаны с проблемой охраны окружающей среды и безопасности населения. Законодательством к недропользованию отнесены процессы первичной переработки минерального сырья, получаемого из недр по технологическим схемам. Под технологической схемой понимаются проектные решения, предусмотренные технологической частью проекта предприятия по переработке минерального сырья, определяющие последовательность процессов и операций по обогащению и переделу добытых полезных ископаемых. Под продукцией более высокой степени технологического передела понимается продукция, получаемая в результате переработки добытых полезных ископаемых. Законодательством [46] установлено, что первичную переработку минерального сырья могут осуществлять пользователи недр. При этом они обязаны обеспечить:

— строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов; учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья; — дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;

— наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

В соответствии с законодательством о недрах переработка отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств может осуществляться по самостоятельной лицензии, предоставляемой владельцу лицензии на право добычи полезных ископаемых либо иному юридическому лицу [30].

Если отношения, складывающиеся в отношении процесса захоронения отходов, правомерно отнести к предмету горного права, то процессы первичной переработки минерального сырья, которые законодательством о недрах отнесены к сфере его регулирования, прямого отношения к пользованию недрами не имеют. Они относятся к предмету законодательства о недрах, а не к предмету горного права. Из определения недр, к которым отнесены и подземные воды, к предмету горного права следует относить также отношения, связанные с их использованием. Сами по себе подземные воды рассматриваются как составная часть водных ресурсов (в соответствии с Конституцией РФ водные ресурсы — самостоятельный вид природных ресурсов), включающая, в том числе, минеральные воды, находящиеся в подземных водных объектах. Подземные водные объекты представляют собой сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. К подземным водным объектам относятся [52]:

— водоносные горизонты

— воды, сосредоточенные в трещинах и пустотах горных пород и находящиеся в гидравлической связи;

— бассейны подземных вод — совокупность водоносных горизонтов, расположенных в недрах;

— месторождения подземных вод — часть водоносного горизонта, в пределах которой имеются условия, благоприятные для извлечения подземных вод;

— естественные выходы подземных вод — выходы подземных вод на суше или под водой. Отношения, возникающие в связи с использованием подземных вод и подземных объектов, регулируются законодательством о недрах. Использование водных объектов для добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля, проведения буровых работ, строительства подземных сооружений осуществляется в соответствии с законодательством о недрах и водным законодательством. Использование водных объектов для добычи торфа и сапропеля, извлечения затонувшей древесины, прокладки кабеля и трубопроводов, проведения дноуглубительных, взрывных и иных работ, связанных с использованием дна водных объектов, строительства и эксплуатации подводных и надводных сооружений, осуществляется на основании лицензии на водопользование, выдаваемой в установленном порядке.

* 1. **Предмет и метод горного права**

Предметом отрасли права является определенная группа общественных отношений, регулируемая соответствующими нормами права. Таким образом, предметом горного права следует считать отношения, складывающиеся в процессе использования полезных свойств или так называемых ресурсов недр, регулируемые нормами горного права. Важнейшим условием при определении предмета правового регулирования является определение целенаправленности этого процесса. Объективные интересы общества определяют отношения в процессе горного производства не абстрактно, а относительно их результата, в котором общество заинтересовано, т.е. в эффективном использовании полезных свойств недр. В горном праве с 1995 г. появилась и сохраняется до настоящего времени неопределенность в отношении того, является или нет деятельность в исключительной (морской) экономической зоне предметом горного права или она полностью покрывается регулированием правоотношений на континентальном шельфе. Конституция РФ 1997 г. установила, что РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (ст. 67, п. 2). ФЗ «Об исключительной экономической зоне» [83] определил, что природные ресурсы исключительной экономической зоны представляют собой «живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морскве дно, на морском дне и в его недрах» (ст. 4, п. 1). Далее закон установил, что «геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр ... производятся в соответствии с Законом РФ «О недрах», ФЗ «О континентальном шельфе», другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней» (ст. 5, п. 2). Действие Закона РФ «О недрах» в первоначальной редакции 1992 г. распространялось на исключительную экономическую зону. В действующей редакции закона от 1995 г. было исключено даже упоминание об этой зоне. В принятых позже двух основных законах, регулирующих горную деятельность в России ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» [74] и ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [56] — законодатель решает эту проблему по-разному. Первый, определяя сферу своего распространения, не упоминает исключительную экономическую зону и ограничивается понятием «континентальный шельф». Второй закон, в преамбуле, определяя предмет своего регулирования, упомянул и исключительную экономическую зону, и континентальный шельф. Указанные различия, естественно, нашли отражение в нормативных правовых актах. Так, инструкции Госгортехнадзора о горных отводах [62, 87], ряд инструкций Минфина и других министерств и ведомств распространяют свое действие на исключительную экономическую зону; целый ряд других нормативных правовых актов ее игнорируют. Законодателю, очевидно, следует устранить эти противоречия, установив некий единообразный подход. Налоговый кодекс [99] ввел развернутое определение зоны, на которую распространяется налоговое законодательство, в частности о недропользовании — это территория РФ, континентальный шельф, исключительная экономическая зона, а также территории, на которые распространяется юрисдикция РФ, в том числе арендуемые у иностранных государств или используемые на основании международного договора. Субъектами правоотношений недропользования, в соответствии с Конституцией РФ и законодательством о недрах, являются [176]: — муниципальные органы; — субъекты предпринимательской деятельности, независимой от формы собственности (включая юридические лица, созданные по российскому законодательству, в том числе участники простого товарищества; — граждане России, не ограниченные в установленном Законом порядке в своей дееспособности, либо граждане — коллективные предприниматели; — иностранные инвесторы: иностранные юридические лица и иностранные граждане; иностранные государства и международные организации; лица без гражданства; граждане России, имеющие постоянное местожительство за границей, при условии, что они зарегистрированы для ведения хозяйственной деятельности в стране постоянного местожительства. При заключении лицензионного соглашения субъекты правоотношений недропользования выступают в качестве представителей государства и инвестора, а при заключении соглашения о разделе продукции — в качестве сторон соглашения. Объектами отношений недропользования являются недра территории РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны, как разновидность природных ресурсов, а также участки недр и права на них. Закон РФ «О недрах» предмет своего регулирования определил как «отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей1 и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу 2 соляных озер и заливов морей». 1 Сапропели — органические илистые отложения в водоемах суши, используются в качестве удобрения. 2 Рапа — насыщенный соляной раствор в водоемах, пустотах и порах донных отложений соленосных озер. Используется в промышленности и медицине. Определение природы общественных отношений, возникающих в процессе недропользования, позволяет в развернутом виде сформулировать предмет горного права следующим образом: отношения между федеральными органами государственной власти, государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами (физическими лицами) по поводу владения, пользования и распоряжения недрами, а также по поводу государственного управления ресурсами недр, направленного на комплексное эффективное использование полезных свойств недр, добычу содержащихся в них полезных ископаемых или использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Регулирование специфических отношений, возникающих в процессе поиска, разведки и добычи отдельных видов полезных ископаемых, в частности угля, нефти и газа, драгоценных металлов, драгоценных камней, радиоактивных руд и минералов, захоронением радиоактивных отходов и отравляющих веществ, может осуществляться специальными федеральными законами [59, 74, 88]. Отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством РФ и ее субъектов. Применительно к отношениям, возникающим в процессе освоения отдельных видов полезных ископаемых, предметом законодательного акта могут быть не только отношения недропользования, но и отношения, возникающие в процессе смежных производств, например транспорта, хранения и переработки добытого полезного ископаемого. Регулирование отношений, складывающихся по поводу какого-либо объекта, в данном случае недр, осуществляется воздействием на него правовых норм. Механизм реализации этого процесса посредством определенного набора рычагов воздействия, способных обеспечить развитие отношений в заданном направлении, представляет собой метод правового регулирования. Такими рычагами в первую очередь являются:

— выделение специфических институтов, присущих данной отрасли права и значимых для правового регулирования;

— форма выражения и способ законодательного закрепления правовых норм и структуризация их по институтам права;

— установление иерархии и системы взаимодействия норм права (диспозитивных, императивных и др.);

— разработка структуры органов регулирования с определением их компетенции, прав и обязательств;

— система юридической ответственности субъектов права за нарушения, включая набор санкций и регламент процесса их применения.

Главной задачей при установлении метода правового регулирования недропользования является обеспечение комплексного действия всех перечисленных рычагов в целях рационального использования и охраны недр. Если предмет определяет круг подлежащих регулированию отношений, то метод устанавливает способы их регулирования. В целом методы правового регулирования подразделяются на императивные и диспозитивные. Императивные методы предусматривают осуществление властного воздействия на участников общественных отношений, урегулированных нормами права. Основными механизмами императивного метода являются нормы административного и уголовного права. Диспозитивные методы представляют собой способы регулирования отношений, возникающих между равноправными сторонами, которые сами определяют форму и условия выполнения своих обязательств. Основным механизмом диспозитивного метода являются нормы гражданского права. Способ правового регулирования отношений конкретной отрасли права характеризуется масштабом сочетания элементов императивного и диспозитивного методов. Соотношение этих методов при регулировании горных отношений в основном и определяет метод горного права. Он характеризуется своей внутренней спецификой, которая воплощается в нормах и институтах горного права. Метод горного права в настоящее время находится в стадии формирования. В качестве главной тенденции его развития следует назвать усиление роли и значимости диспозитивных норм.

* 1. **Источники горного права**

Под источниками права понимается та или иная форма закрепления (внешнего выражения) правовых норм. Источниками горного права являются нормативные правовые акты, которые содержат правовые нормы, регулирующие отношения в сфере недропользования. Как указывалось ранее, наличие развитой системы таких источников является одним из определяющих условий выделения горного права в самостоятельную отрасль права. Наличие развитой системы источников горного права обуславливает необходимость ее классификации. Она может осуществляться по различным основаниям:

— юридической силе: законы и иные нормативные правовые акты;

— сфере действия: федеральные, субъектов Федерации, местного самоуправления;

— видам государственной власти: законодательная, исполнительная;

— видам пользования недрами;

— видам и группам полезных ископаемых;

— другим классификационным факторам.

По юридической силе правовые акты подразделяются на законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, в той или иной мере дополняющие и развивающие положения закона. При этом обязательным требованием является соблюдение установленной иерархии правовых актов. Так законы в качестве источников горного права можно подразделить на три группы:

— Конституция РФ (основной закон);

— федеральные законы по предметам ведения РФ (ГК РФ, НК РФ, ВК РФ, УК РФ, «О континентальном шельфе» и др.);

— федеральные законы по предметам совместного ведения («О недрах», «О СРП», «О газоснабжении» и др.)

**По сферам действия** источники горного права подразделяются на законодательные и иные нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами государственной власти, а также акты, принимаемые аналогичными органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления.

**По видам государственной власти** источники горного права подразделяются на законодательные (принимаемые законодательными органами) и нормативные правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти различного уровня. Самостоятельную группу составляют правовые акты в сфере недропользования, принимаемые органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

**По видам пользования недрами** источники горного права подразделяются на акты, регламентирующие отношения, возникающие в процессе отдельных видов недропользования, в частности, регионального геологического изучения, разведки и добычи, строительства и эксплуатации объектов, не связанных с добычей и др.

**По видам и группам полезных ископаемых** источники горного права подразделяются по группам однородных полезных ископаемых: нефть и газ, уголь и сланцы, строительные материалы, черные и цветные металлы, драгоценные камни и драгоценные металлы и др. В настоящее время приняты законы: о газе [88], об угле [59], о драгоценных металлах и драгоценных камнях [74].

В зависимости от значимости и особенностей добычи и использования того или иного полезного ископаемого объективно может возникнуть необходимость в принятии других специальных законов, например, о нефти и газе и т.п. Следует отметить, что предметом регулирования подобных законов являются не только отношения непосредственно в сфере недропользования, но и отношения, возникающие в смежных областях деятельности: транспорте, реализации продукции и др. К категории федеральных нормативных правовых актов следует относить нормативные указы и распоряжения Президента РФ, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ (Конституция РФ, ст. 90, ч. 2). Следующей по значимости группой федеральных источников горного права являются постановления и распоряжения Правительства РФ, регулирующие отношения недропользования. К категории нормативных правовых актов как источников горного права относятся постановления, инструкции и приказы федеральных органов исполнительной власти. Такими органами являются министерства и ведомства, занимающиеся непосредственно вопросами геологического изучения недр и добычей полезных ископаемых (МПР, Минэнерго), а также министерства и ведомства, занимающиеся общими вопросами управления, экономики и финансирования промышленности (Минэкономразвития, МНС, Госгортехнадзор, Минюст, ЦБ РФ и др.). В развитие законодательства о недрах МПР разработан наиболее полный пакет нормативных правовых актов (инструкции, положения и др.), регламентирующих деятельность государственной системы лицензирования пользования недрами, контроль за деятельностью пользователей недр, внедрение системы СРП и др. Аналогичные акты в сфере недропользования в пределах своей компетенции разработаны другими министерствами и ведомствами. Необходимо отметить, что по многим вопросам недропользования продолжают действовать нормативные правовые акты, изданные министерствами и ведомствами бывшего СССР. В первую очередь это касается вопросов регламентации проектирования, техники и технологии работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, по которым изданы буквально сотни инструкций, регламентов, методических указаний, положений и т.п. Большинство из них требует переоформления, а многие и принципиальной переработки. В последние годы органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ было принято достаточно большое число законодательных и нормативных правовых актов по вопросам недропользования. Основным направлением нормотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в области горного права являлась разработка пакетов документов, регламентирующих процесс выдачи лицензий (проведение конкурсов и аукционов и др.) и связанных с ним правовых проблем, многие из которых либо неполно, либо вообще не регламентировались федеральным законодательством. В качестве примера можно назвать ряд документов (решений, постановлений, положений), принятых в Ханты-Мансийском автономном округе в процессе подготовки и проведения нескольких раундов лицензионных конкурсов и аукционов:

— «Об основных принципах и правилах недропользования на территории автономного округа»;

— «Об основных правилах недропользования в области поиска, разведки и добычи нефти и газа на территории автономного округа»;

— «О создании территориального фонда геологической информации»;

— «О порядке реализации положений Закона РФ «О недрах»»;

— «Об организации лицензирования пользования недрами»;

— «О порядке подготовки и рассмотрения в окружном Совете вопросов лицензирования вновь вводимых в разработку месторождений» и др.

Пакеты подобных актов на региональном уровне приняты многими субъектами РФ, имеющими добывающие отрасли промышленности. Некоторые специалисты в качестве источников права рассматривают так называемые нормативные договоры. К ним относятся международные договоры РФ и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а также типовые и примерные договоры [130, 142]. Конституция РФ (ст. 15), а также все федеральные законы в сфере недропользования декларируют положение о том, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При этом следует иметь в виду, что речь идет о так называемых договорах нормативного характера. Так, например, Горная хартия государств-участников СНГ, подписанная в 1997 г. рядом стран, имеет рекомендательный характер. Ее положения не являются обязательными для подписавших хартию сторон. Соответственно, она не является источником горного права.

Примером нормативного международного договора может быть Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., ратифицированная Россией [66]. Ее положения не только являются обязательными, но и послужили основой целого ряда норм федеральных законов РФ «О континентальном шельфе РФ», «Об исключительной экономической зоне РФ», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ», регламентирующих, в частности, отношения по использованию недр в экваториальных зонах РФ [54, 81, 83]. В практике недропользования неоднократно предпринимались попытки разработки типовых и примерных лицензионных договоров и соглашений о разделе продукции, тексты которых подлежали утверждению уполномоченными на то государственными органами. По различным причинам пока таких актов в России нет. Типовое (т.н. модельное) лицензионное соглашение было утверждено Правительством Казахстана. Разработка таких соглашений, особенно в связи с распространением правового режима раздела продукции на мелкие и средние месторождения, является достаточно актуальной. Происходящее в настоящее время интенсивное развитие нормативной правовой базы потребовало, в целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена и использования такой информации, создания Общеотраслевого классификатора правовых актов. Он был введен Указом Президента РФ [96]. Классификатор выделяет 21 группу правовых актов: Конституционный строй; Основы государственного управления; Гражданское право; Семья; Жилище; Труд и занятость населения; Социальная обеспеченность и социальное страхование; Финансы; Хозяйственная деятельность; Внешнеэкономическая деятельность. Таможенное дело; Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды; Информация и информатизация; Образование. Наука. Культура; Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм; Оборона; Безопасность и охрана правопорядка; Уголовное право. Исполнение наказаний; Правосудие; Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат; Международные отношения. Международное право; Индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, награждениям, помилованиям граждан.

В составе группы «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» выделены:

— общие вопросы охраны окружающей природной среды;

— использование и охрана земель;

— использование и охрана недр;

— использование и охрана вод;

— использование, охрана, защита и воспроизводство лесов;

— охрана и использование животного мира;

— использование и охрана природных ресурсов континентального шельфа;

— использование и охрана природных ресурсов исключительной экономической зоны;

— охрана атмосферного воздуха;

— гидрометеорология.

В составе раздела «Использование и охрана недр» выделены следующие направления учета правовой информации:

— общие положения;

— полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в области использования и охраны недр. Контроль за охраной и использованием недр; — государственный фонд недр. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;

— собственность на недра;

— пользование недрами. Виды пользования;

— возникновение и прекращение права пользования недрами;

— платежи за пользование недрами;

— рациональное использование и охрана недр;

— соглашения о разделе продукции;

— разрешение споров, связанных с использованием и охраной недр. Ответственность за нарушение законодательства о недрах. Отдельно в группе «Международные отношения» выделен информационный блок «Международно-правовая охрана окружающей среды», а в его составе — раздел «Сотрудничество в области совместного использования природных ресурсов». При применении каждого закона или нормативного правового акта необходимо установить: дату вступления его в силу; сферу применения, т.е. определить, какие отношения регулирует данный акт; срок действия акта; на каких субъектов права распространяется действие акта (юридических и физических лиц, включая или исключая иностранные). Несколько особняком стоят источники горного права, происходящие из судебной практики. В российской юриспруденции не действует принцип «прецедента». Однако суды высших инстанций, анализируя и обобщая текущую судебную практику, принимают периодически специальные постановления, содержащие рекомендации по применению законодательства при разрешении тех или иных достаточно типичных конфликтных ситуаций. Наиболее характерными случаями в настоящее время являются конфликты, вызванные либо нарушениями установленного порядка лицензирования, либо появлением ситуаций, не предусмотренных действующими нормативными правовыми актами. Необходимо иметь в виду, что развитие договорных отношений при недропользовании неизбежно приводит к необходимости судебного разрешения споров и конфликтных ситуаций и появлению, вследствие обобщения практики судебных решений, определенных «обычаев», которые со временем, очевидно, будут оформляться в виде законодательных актов. Обзор различных видов источников права позволяет представить систему источников горного права в следующем виде:

— Конституция РФ;

— федеральные законы;

— указы и распоряжения Президента РФ;

— постановления и распоряжения Правительства РФ;

— нормативные правовые акты министерств и ведомств;

— конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; — нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

— нормативные договоры; — нормативные акты судебных властей.

Процесс законотворчества и формирования пакета источников горного права представляет собой весьма динамичную систему. Работа законодателя предусматривает непрерывное совершенствование нормативно-правовой базы. Она включает разработку новых дополнений, изменений и в ряде случаев отмену ранее принятых правовых актов. Учитывая ряд объективных факторов, законотворчество в недропользовании идет особенно интенсивно. Именно с этих позиций и следует подходить к изучению источников горного права.

**Тема № 2. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА**

2.1. Право собственности в сфере недропользования

Определение права собственности на недра и ресурсы недр является одной из фундаментальных сложных и дискуссионных проблем горного права. Право собственности, как право конкретных субъектов на вещи, сводится, как правило, к правомочиям: владения, пользования и распоряжения. Право владения означает юридически обеспеченную возможность фактического обладания вещью, а также непосредственного воздействия на вещь. Владение вещью (движимым и недвижимым имуществом, в т.ч. земельными участками, участками недр), закрепленное законом за субъектом права (гражданином или юридическим лицом), — одно из правомочий собственника. Законным (титульным) владельцем может быть не только собственник вещи (имущества), но и наниматель (арендатор) имущества по договору имущественного найма; лицо, которому имущество передано по договору о безвозмездном пользовании; залогодержатель, перевозчик, в отношении переданных ему для транспортировки вещей; хранитель имущества; комиссионер и др. В ряде случаев право владения имеет объективные ограничения. Например, право владения в полной мере неприменимо в отношении водных объектов, поскольку сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Предметом в данном случае выступает водный объект в целом. В соответствии с гражданским законодательством РФ под правомочием владения понимаются установленные законодательством порядок и пределы возможных действий по владению имуществом. К действиям по владению недрами можно отнести деятельность по региональному изучению недр, имеющую целью установление их потенциальной ценности и возможности последующего использования. Действия по владению включают в себя и усилия владельца, направленные на поддержание имущества в исправном состоянии, охрану и предотвращение случайной гибели или повреждения имущества, а также связанные с этим затраты. Существует перечень объектов, изъятых из гражданского оборота. Такие объекты не могут находиться во владении граждан. К ним относятся природные ресурсы дна и недр континентального шельфа и исключительной экономической зоны, радиоактивные материалы и другие объекты, прямо указанные в законе.

**Право пользования** означает юридически обеспеченную возможность извлекать из вещи ее полезные естественные свойства, присваивать доход от нее, а также получать иные выгоды. Пользование вещью (движимым и недвижимым имуществом, в том числе земельными участками, участками недр), закрепленное законом за субъектом права (гражданином, юридическим лицом), — одно из правомочий собственника. В соответствии с законодательством о недрах участки недр могут предоставляться только в пользование. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

**Право распоряжения** означает юридически обеспеченную возможность собственника по своему усмотрению совершать действия, определяющие юридическую судьбу вещи: продавать ее, передавать во временное владение и пользование, сдавать в залог, на хранение и т.п. Акт распоряжения вещью позволяет установить момент, когда прекращается или приостанавливается право собственности на нее. Отношения собственности в сфере поиска разведки и добычи природных ресурсов изучены достаточно детально . Общие положения права собственности и, в частности, на природные ресурсы и недра обычно содержатся в конституции государства, которая определяет тот или иной подход к решению вопроса о формах права собственности в самом общем виде. При этом формы собственности на недра определяются в целом. Виды собственности на добываемые полезные ископаемые определяются обычно специальным законодательством. Особенности права собственности на недра и добываемые полезные ископаемые обуславливают специфический режим возникновения права собственности на материальные блага и имущество, создаваемые в процессе пользования недрами, а также на геологическую информацию, получаемую в процессе проведения этих работ. Таким образом, возникает необходимость рассмотреть четыре самостоятельные, но взаимосвязанные проблемы:

— право собственности на недра как на один из видов природных ресурсов;

— право собственности на ресурсы недр

— добытые полезные ископаемые и другие полезные свойства недр;

— право собственности на геологическую информацию;

— право собственности на имущество, создаваемое в процессе пользования недрами.

**2.2. Эволюция права собственности на недра**

Проблема установления права собственности на недра и ресурсы недр тесно связана с проблемой соотношения права собственности на землю и права собственности на недра. При этом следует иметь в виду, что под понятиями «земля» и «недра» в законодательных актах и в научной юридической литературе обычно речь идет не вообще о земле и недрах как видах природных ресурсов, а об участках земли и соответствующих участках недр. В качестве исключения можно назвать лишь законодательство государств с коммунистическим режимом, где декларировалась исключительная общенародная собственность на землю и недра как на виды природных ресурсов. В истории развития права собственности на недра и ресурсы недр при всех различиях, присущих тем или иным регионам и правовым системам, можно выделить одну общую тенденцию — признание приоритета государственной собственности. На заре зарождения государственности и развития производительных сил, в том числе и горного производства, действовал общий принцип — собственник земли являлся собственником недр. Однако уже в Древнем Египте право на разработку месторождений полезных ископаемых принадлежало исключительно фараону. Это право распространялось как на государственные, так и на частные земли. В Греции недра считались общенародным достоянием. В римском праве полезные ископаемые рассматривались в качестве плодов земли и соответственно, как и сельскохозяйственная продукция, признавались собственностью владельца земельного участка. Вместе с тем, за пределами Рима освоением недр занимались специально уполномоченные лица (procuza for metallorum), которые предоставляли участки земли для организации добычи полезных ископаемых, контролировали и осуществляли сборы за пользование недрами. В настоящее время форма собственности на недра и ресурсы недр определяется конституционным законодательством государства. Это могут быть одновременно различные формы собственности (государственная, частная, муниципальная и т.п.) или какая-либо одна форма, например государственная или общинная. Большое практическое значение практически имеет не только форма собственности на недра и их ресурсы, но и тот или иной подход к установлению соотношения права собственности на землю и права собственности на недра. Проблема соотношения прав собственности на землю и на недра имеет многовековую историю и является достаточно сложной. Из всего многообразия форм и способов ее решения можно выделить две крайние позиции: первая — собственник земли является и собственником недр, вторая — оба эти права разделены и являются самостоятельными. Вместе с тем, в современном природоресурсном законодательстве государств с различным политическим строем, административным устройством и правовой системой (континентальная, англосаксонская, исламская) эти позиции в абсолютной форме практически не встречаются в силу ограничений, устанавливаемых государством. Ограничения выражаются главным образом в праве государства устанавливать и взимать налоги, изымать собственность, в т.ч. участки земли, недр, при необходимости их общественного использования, осуществлять право полицейской власти, позволяющее защитить и обеспечить интересы населения и общества в целом. Все указанные системы имеют некоторые особенности в странах континентальной Европы, США и исламских государствах. В Европе горное законодательство строилось на принципах континентального права и имеет, пожалуй, самые старые традиции. Постепенно, по мере усиления централизованной государственной власти, а это были практически исключительно монархии, они стали присваивать себе привилегию на получение части дохода от разработки месторождений полезных ископаемых. Позднее в ряде стран недра, а точнее, полезные ископаемые, были провозглашены принадлежностью короны, которая присваивала себе права недропользования, включая предоставление недр в пользование, распоряжение добытыми полезными ископаемыми, взимание специальных налогов и сборов, лишение права пользования и т.п. Такой комплекс прав получил название «горные регалии», как один из отличительных признаков королевского достоинства наряду с такими королевскими регалиями, как корона, держава и скипетр. Горная регалия как принцип недропользования была провозглашена в начале второго тысячелетия практически во всех странах Западной Европы. В частности, она была введена специальным законом в Германии императором Фридрихом в 1158 г., французским королем Генрихом III в 1262 г., английским королем Иоанном I в 1201 г. и др. Однако начиная с XVI века в ряде государств принцип горной регалии либо отменяется, либо ограничивается. В частности, в Англии при Кромвеле с утратой значения королевской власти горная регалия была полностью отменена. Землевладельцы получили право собственности на недра своих земельных угодий. В тот же период король Генрих II во Франции, сохранив горную регалию, провозгласил принцип «горной свободы», в соответствии с которым любой член общества, независимо от сословия, имущественного положения, национальности и т.п., имел право претендовать на получение права пользования недрами. Следует отметить, что «горная свобода» не имеет абсолютного значения. Различные государства по тем или иным мотивам периодически вводили те или иные ограничения, но все они, как правило, имели конъюнктурный политический характер . Форма права собственности на недра и ее соотношение с правом на землю в Западной Европе вплоть до XIX века реализовывалась поразному. В большинстве государств, в частности в Австрии, Пруссии, Саксонии, Испании, право владения поверхностью земли было отделено от права владения недрами, которые признавались безраздельным достоянием государства. Во Франции и Бельгии владельцы земли юридически формально не были лишены права собственности на недра. Однако правительство обладало правом распоряжения отдельными видами полезных ископаемых на всей территории государства. В Англии недра земли вместе с ее поверхностью составляли нераздельную собственность владельца. При таких коренных различиях в праве собственности горное законодательство, а вместе с ним государственный правительственный надзор за производством частного горного промысла имели совершенно различный характер. Так, во Франции, Бельгии и германских государствах поиски и разведка месторождений полезных ископаемых производились с разрешения горных управлений беспрепятственно на всей территории государства. Исключение составляли отдельные предусмотренные законом зоны, имеющие историческое, рекреационное или экологическое значение, а также земли, находящиеся под жилыми, хозяйственными и другими строениями, садами, пашнями, огородами и т.п. На этих землях на расстоянии 20 сажен (50 м) от тех или иных сооружений поиски и разведка без согласия владельцев поверхности земли не допускались. Об открытии месторождений полезных ископаемых необходимо было заявить правительству. Горнопромышленник получал определенный по закону участок земли, за который обязан был вознаградить землевладельца по добровольному с ним соглашению. Если согласие не достигалось, то вознаграждение определялось особой комиссией экспертов. Во Франции и Бельгии это вознаграждение определялось законом. После получения земельного отвода разработка месторождения подчинялась обычным правилам. За добываемые полезные ископаемые государству уплачивалась определенная законом горная подать. В Англии, где владение поверхностью и недрами земли составляло собственность землевладельца, последнему предоставлялось право бесконтрольного и произвольного распоряжения минеральными богатствами. Все влияние правитель- ства в сфере горного промысла ограничивалось только надзором за безопасностью производства горных работ и получением определенного процента от прибыли производства. Горное законодательство в США, используя принципы англосаксонского права, развивалось достаточно самостоятельно. Действовал единый принцип: собственник земли являлся и собственником недр. Отсюда на частных землях собственником недр и ресурсов недр являлся землевладелец, на государственных, федеральных — государство. В соответствии с американской интерпретацией англосаксонская доктрина права собственности на природные ресурсы предусматривала возможность предоставления землевладельцу право собственности на землю и все, что с ней непосредственно связано, т.е. на все, что находится над и под ней «от неба до ада». Она действовала в США со времен первых поселенцев. Однако уже в начале XX века в США были приняты законы (Coal Lands Act of 1909, Agricultural Entry Act of 1914, Stock-Raising Homestead Act of 1916), устанавливающие, а точнее, сохранявшие право собственности на недра (ресурсы недр) за правительством при передаче федеральных земель в частную собственность на основе предоставления заявителю так называемого земельного патента. Это же положение было повторено в Законе США 1976 г. «О Федеральной политике по управлению землями». Этот закон регулирует права владения и пользования и распоряжения федеральными земельными участками. Его целью является обеспечение рационального использования как самих земельных участков, так и соответствующих участков недр, содержащих полезные ископаемые. В соответствии с этим законом собственник земли получил право на приобретение так называемого полного земельного патента, объединяющего права как на поверхность, так и на недра земли. При этом потенциальный недропользователь обязан был выполнить определенный комплекс геологоразведочных работ, с тем, чтобы можно было достаточно обоснованно установить ценность участка недр и размер платежей за пользование недрами. Суды различных штатов по-разному подходили к вопросу о собственности на полезные ископаемые, находящиеся в недрах. В данной области сформировались две школы: собственности и несобственности. В теории собственности, в свою очередь, выделялось два подхода: абсолютной собственности и квалифицированной собственности. Законодательство штатов Техас, Пенсильвания и Арканзас представляет собой пример первого подхода, который следует доктрине «cu jus est solum, e jus est usque ad colum et ad inferos» (землевладелец владеет всем от неба до ада над и под границами своей земли). Данная теория в применении к собственности на сырую нефть, находящуюся в недрах, была затем модифицирована посредством введения «права завладения». Теория квалифицированной собственности, разработанная в штатах Калифорния, Оклахома, Луизиана и Индиана, характеризует право по отношению к нефти скорее как «profit a prendre» (с французского — означает право занять землю и взять часть ее или то, что она производит). Различие между этими двумя теориями очевидно: в соответствии с первой теорией вся нефть является собственностью землевладельца до тех пор, пока он не будет лишен ее в результате задействования «права завладения». Согласно второй теории, землевладелец наделен правом собственности, но возникает она только тогда, когда она сведена к обладанию посредством «завладения». Существует также теория, в соответствии с которой полезные ископаемые не являются ничьей собственностью до тех пор, пока, как в случае поимки дикого животного, они не будут добыты. В настоящее время США остаются единственной западной страной, где практикуется такой уникальный подход к вопросам собственности. Во многих государствах, например в Великобритании, действует «вотчинная» (доменальная) система, когда государство заявляет свои суверенные права на полезные ископаемые, находящиеся в недрах, а землевладельцы получают прибыль, дав разрешение на использование своей земли для добычи. В некоторых случаях корни этой системы уходят в эпоху феодализма. Современные государства обеспечивают ее действие обычно конституционным законодательством. В исламском праве существует несколько юридических школ, поразомну толкующих соотношение прав собственности на землю и на недра. Известны следующие системы, в соответствии с которыми: — ресурсы недр являются государственной собственностью; — ресурсы недр на частных землях принадлежат их владельцу, а обнаруженные на государственных землях — государству, которое может разрешить их использование; — полезные ископаемые, обнаруженные на частных землях, принадлежат их владельцу, однако же на их добычу требуется разрешение государства. В соответствии с законами ислама практически всегда требуется разрешение государства на добычу, поскольку установлено, что полезные ископаемые, находящиеся в недрах, принадлежат государству, действующему в качестве хранителя неотчуждаемого общественного имущества. Месторождения не могут быть объектом частного приобретения. Согласие на их разработку третьей стороной предоставляется на определенных условиях на определенный срок. Здесь скорее действует «право на обладание вещью» (jus ed rem), чем «право на вещь» (jus in rem). Право собственности на недра и ресурсы недр по-разному трактуется в зависимости от их местоположения: расположены они на территории государства или вне его пределов. На своей территории государство обладает всеми правами собственности в полной мере как следствие его суверенитета. В соответствии с международным правом суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних морских вод, т.е. на примыкающий морской пояс, называемый территориальным морем, включая его дно и недра. В отношении участков недр, расположенных за пределами территориального моря (вне территории государства), т.е. в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, прибрежное государство не обладает правами собственности. Здесь оно имеет исключительные суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами. Серьезная эволюция в трактовке права собственности на недра с позиции мирового сообщества произошла во второй половине XX века. Ее можно проследить в контексте резолюций ООН, отражающих эволюцию юридического мышления в этой сфере, от очень раннего, американского подхода, с его подчеркнутой защитой индивидуальных прав, к правам народов и наций на эксплуатацию их природных богатств. В 1952 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой говорится, что «право народов свободно использовать и эксплуатировать свои богатства является неотъемлемой частью их суверенитета». В 1962 г. была принята резолюция, которая содержала следующее положение: «Право народов и наций на постоянный суверенитет над их природными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах национального развития и благосостояния народов и национальностей, населяющих данное государство». После нефтяного кризиса 1970—1972 гг. 29-я сессия Генеральной Ассамблеи приняла резолюцию № 3281, называемую «Хартия Экономических прав», провозгласившую принцип, в соответствии с которым «каждое государство имеет право и будет свободно осуществлять целостный постоянный суверенитет, включая владение, пользование и распоряжение, в отношении всех своих природных богатств, ресурсов и экономической деятельности». В рассмотренных резолюциях четко прослеживается тенденция отказа от более ранних (начала XX в.), традиционных концепций собственности на недра и ресурсы недр, в соответствии с которыми собственник земли обладал и правами на недра. Провозглашением государственной собственности на недра и ресурсы недр было найдено юридическое обоснование вмешательства государства в область разведки и разработки месторождений. Исключение здесь составляют США — в случае если земля не находится в федеральной собственности. Вместе с тем, в настоящее время и в США существует достаточно развитое законодательство, которое регулирует рациональное использование и охрану недр, налогообложение, вопросы охраны окружающей среды и т.п. Резюмируя изложенное, можно утверждать, что в настоящее время право народов и наций на владение, пользование и распоряжение природными богатствами своей страны и в частности недрами и их ресурсами, рассматривается как неотъемлемый элемент суверенитета каждого государства и, по существу, стало уже общепризнанной международной нормой. Таким образом, современное право собственности на недра в мире характеризуется двумя основополагающими принципами: — земля и недра являются самостоятельными объектами права собственности, право собственности на землю не влечет за собой право собственности на недра и их ресурсы; — земля как объект права может находиться в государственной, муниципальной и частной собственности, недра — только в государственной собственности.

**2.3. Право собственности на ресурсы недр**

С точки зрения возможностей использования ресурсы недр можно подразделить на две основные группы: полезные ископаемые (так называемое минеральное сырье) и другие полезные свойства недр, дающие недропользователю материальные или нематериальные (эстетические и т.п.) блага. Первая группа по своей значимости является определяющей. В мировой практике добытые полезные ископаемые по общему правилу во всех правовых системах обычно считались и считаются собственностью недропользователя. При этом следует отметить, что это право, как правило, не носит исключительного характера, поскольку при хранении, транспортировке и реализации недропользователь обязан был сохранять добытую продукцию, выполнять требования охраны окружающей природной среды и т.п. Серьезным ограничением права недропользователя распоряжаться добытой продукцией является требование государства продать ему часть добытой продукции. Следует отметить, что такая практика характерна для всех ресурсодобывающих и ресурсопроизводящих государств. Государство, как собственник природных ресурсов, переданных в пользование, имеет право получить их часть. При этом основным условием, которое соблюдается и заранее оговаривается в условиях или договоре на пользование недрами, является определение таких поставок и их условий заранее, до момента заключения договора о недропользовании. Условия удовлетворения нужд государства определяются народнохозяйственными потребностями. Квоты удовлетворения таких потребностей, как правило, в определенной пропорции распределяются между всеми недропользователями страны или региона. Может фиксироваться доля добытой продукции, подлежащая поставкам по заявке государства, поставки по льготным ценам и т.п. Подобные ограничения, естественно, ложатся дополнительным грузом на недропользователя. Однако при обсуждении условий недропользования он может обосновать и получить ту или иную форму компенсации (снижение налоговых ставок, освобождение от пошлин и т.п.). В российском законодательстве не содержится норм и механизмов, регулирующих подобные ситуации. Они обычно регламентируются условиями конкретных лицензионных соглашений или СРП. Определенные проблемы возникали при определении прав собственности на добытую продукцию при разработке одного месторождения двумя или несколькими недропользователями. Все полезные ископаемые подразделяются по своим свойствам на три большие группы: твердые, жидкие и газообразные. Твердые полезные ископаемые в пластовых условиях неподвижны. Подземное местоположение ствола шахты легко фиксируется с поверхности. Проникнуть в чужую зону незаметно нельзя. Жидкие и газообразные полезные ископаемые в процессе добычи мигрируют, стекаются к забою скважины из достаточно обширной зоны (так называемой зоны дренажа). Для нефтяных месторождений ее радиус обычно составляет 600—800 м, для газовых — теоретически не ограничен. Именно это свойство, в частности, нефти на заре развития крупномасштабной нефтедобычи создало ряд серьезных спорных ситуаций, которые приходилось решать в судебном порядке. Наиболее остро эта проблема проявилась в США, являвшихся в начале XX века основной нефтедобывающей страной мира. В 1906 г. в суде слушалось дело Бернарда против «Моногахел нейчурал гэз компани». Суть дела состояла в том, что один недропользователь (ответчик) пробурил скважину у границы смежного участка, принадлежавшего другому недропользователю (заявителю) и частично стал добывать нефть, залегавшую под поверхностью чужого участка. Суд не удовлетворил иск и заявил: «Идите и делайте то же самое». Тем самым было узаконено так называемое «право завладения (захвата)» (Rule of Capture). В США, где действовала англосаксонская система прецедентного права, это решение имело определяющее значение. В тот период еще не были разработаны научные основы разработки нефтяных месторождений, направленные на максимально возможное извлечение продукции. Но это решение сыграло и свою положительную роль. Оно дало толчок развитию наклонно направленного бурения, которое в настоящее время является одним из наиболее эффективных способов освоения месторождений. Установленная хищническая система добычи не могла долго существовать, поскольку приводила к значительным безвозвратным потерям нефти в пласте. Осознание этого нашло отражение в ставшем классическим судебном деле Элиффа против «Тексас дриллинг компани». На «право завладения» были наложены ограничения, устанавливающие требование составления для месторождения, разбитого на участки, принадлежащие различным пользователям, единого проекта разработки. Каждый из них получал право на добычу объема нефти, пропорционального количеству запасов на участке к общим запасам месторождения. Позднее различные штаты ввели очень жесткие правила размещения добывающих скважин, с тем, чтобы предотвратить физическое и экономическое разбазаривание ресурсов сырой нефти и поощрять рациональную разработку месторождений. В настоящее время в мире такой порядок является общепринятым. Промышленная добыча газа началась позже нефти, вследствие чего эти проблемы не проявились здесь так остро. В России Закон РФ «О недрах» (ст. 1.2), установив, что недра, а соответственно, и их ресурсы в естественном состоянии могут находиться только в государственной собственности, определил, что использование недр может осуществляться предприятиями и организациями любой формы собственности, предусмотренной законодательством, и, соответственно, добытые из недр полезные ископаемые, а также результат использования других ресурсов недр (энергетических и др.) и их полезных свойств, могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности. Учитывая специфику предмета своего регулирования, ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» [74] дал более развернутое определение и установил, что добытые из недр драгоценные металлы и драгоценные камни, а равно иная продукция и доходы, правомерно полученные при добыче драгоценных металлов и драгоценных камней, являются собственностью субъектов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, если иное не установлено лицензиями на их добычу, договорами поставок, в том числе договорами поставок продукции для федеральных нужд, заключенными с участием этих субъектов. При этом Закон [74] установил, что собственником незаконно добытых драгоценных металлов и драгоценных камней является РФ. Учитывая специфику полезных ископаемых, законодательство предусматривает ограничения в реализации права собственности на добытые полезные ископаемые в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней. Аффинированные драгоценные металлы в стандартном виде, а также добытые из недр или рекуперированные драгоценные камни в рассортированном виде в приоритетном порядке предлагаются: — уполномоченному федеральному органу исполнительной власти для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; — уполномоченным органам субъектов РФ, на территории которых были добыты эти драгоценные металлы и драгоценные камни, для пополнения Государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ. Перечисленные органы и организации пользуются преимущественным правом покупки драгоценных металлов и драгоценных камней только при условии предварительного (по драгоценным металлам не менее чем за три месяца до предполагаемой даты покупки) заключения договоров купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи, производства и авансирования (выдачи задатка) в счет платежей, причитающихся с этих органов и организаций по указанным договорам. В процессе обработки и подготовки добытого минерального сырья к реализации, придания ему товарных кондиций, а также первичной его переработки, часть добытой продукции превращается в отходы. Отходы горнодобывающего производства являются объектом гражданских прав. Отношения, возникающие в связи с их использованием и связанных с этим перерабатывающих производств, регулируются Законом РФ «О недрах» и другими федеральными законами. В соответствии с ГК РФ право собственности на отходы принадлежит собственнику добытых полезных ископаемых. И только если они брошены или иным образом оставлены им с целью отказаться от права собственности на них, лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок или иной объект, где находятся брошенные отходы, может обратить их в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении их в собственность. В соответствии с законодательством о недрах переработка отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств может осуществляться либо в рамках лицензии на разведку и добычу, либо по самостоятельной лицензии, предоставляемой владельцу лицензии на право добычи полезных ископаемых либо иному юридическому лицу. Переработку как отношения по поводу добытого минерального сырья, как уже обмечалось, не следует относить к предмету горного права. Однако законодательство о недрах отнесло его к сфере недропользования, в связи с чем следует рассмотреть ее более подробно. По гражданскому законодательству РФ переработка является одним из оснований приобретения права собственности (ст. 220 ГК РФ). Если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает собственник материалов. Однако когда стоимость переработки существенно превышает стоимость материалов, право собственности на новую вещь приобретает лицо, которое, действуя добросовестно, осуществило переработку для себя. Если иное не предусмотрено договором, собственник материалов, приобретший право собственности на изготовленную из них вещь, обязан возместить стоимость ее переработки, а в случае приобретения права собственности переработчиком он обязан возместить стоимость материалов. Собственник материалов, утративший их в результате недобросовестных действий переработчика, вправе требовать передачи ему новой вещи и возмещения причиненных убытков. Форма собственности на добытую продукцию определяется и является одним из основных условий права пользования недрами. При этом в лицензионном договоре или в СРП должен быть четко определен момент перехода прав собственности на ресурсы недр, включая использование их любых полезных свойств, от государства к владельцу лицензии. Для жидких и газообразных полезных ископаемых моментом или точкой перехода права собственности может быть, например, забой или устье скважины. Специфически решается этот вопрос в случае соглашений на условиях раздела продукции. Вся добытая продукция считается государственной, пока она не достигнет по технологической цепочке (извлечение, очистка, первичная обработка, хранение, внутрипромысловый транспорт) так называемой «точки раздела». Именно в этой точке и происходит раздел продукции между государством и владельцем лицензии. Владелец лицензии становится собственником только той части добытый продукции, которую ему государство передало по условиям соглашения в точке раздела. Все технологические операции, которые владелец лицензии или его оператор осуществляет до точки раздела, т.е. извлечение полезного ископаемого и др., он осуществляет в качестве подрядчика государства. В качестве точки раздела обычно устанавливается задвижка: на выходе с месторождения на входе в магистральный трубопровод, на входе в экспортный терминал, на входе на нефтеперерабатывающий завод. При использовании других полезных свойств недр возникновение права собственности недропользователя на продукцию или некоторый полезный результат обычно относится к моменту начала производственного цикла.

**2.4. Право собственности на геологическую информацию**

Геологическая информация, как и любая информация, является объектом гражданского права. В общем виде геологическая информация формируется в процессе всех видов пользования недрами. При региональном геологическом изучении получают общие сведения о геологическом строении недр, их потенциальной продуктивности, пригодности для промышленного использования. Недропользователи в процессе геологического изучения получают сведения, необходимые для определения коммерческого характера открытого месторождения. В процессе разведки и добычи формируется информация, необходимая недропользователю, чтобы контролировать процесс пользования недрами «в интересах настоящего и будущих поколений народов РФ». По существу, получение, обработка и использование геологической информации происходит непрерывно в процессе недропользования. На ее создание расходуется значительная часть общих средств, затрачиваемых на освоение недр. От качества геологической информации во многом зависит эффективность всех работ по недропользованию. Учитывая это, горное законодательство серьезное внимание уделяет установлению права собственности на геологическую информацию. В соответствии с Законом РФ «О недрах» (ст. 27) информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, может находиться в государственной собственности или в собственности пользователя недр. Определяющим условием атрибуции права собственности является источник финансирования получения информации. Это могут быть либо государственные средства, либо средства недропользователя. Геологическая и иная информация о недрах, полученная пользователем недр за счет государственных средств, является государственной собственностью и представляется пользователем недр по установленной форме в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, осуществляющие ее хранение и систематизацию. В качестве пользователя недр в данном случае могут выступать либо государственные предприятия, либо предприятия, ведущие работы на условиях подряда за счет государственных средств. В этом случае порядок и условия использования указанной информации определяются федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с законодательством РФ. Следует отметить, что федеральное законодательство не регламентирует особенности правоотношений получения, хранения и использования геологической информации, получаемой за счет федерального бюджета и за счет бюджетов субъектов РФ. Эти проблемы обычно решаются законодательством субъектов РФ. В случае ведения геологоразведочных работ недропользователем самостоятельно вся геологическая и иная информация, полученная им за счет собственных средств, является собственностью недропользователя. Однако закон вводит определенные ограничения на ее оборотоспособность, обязывая недропользователя предоставлять геологическую информацию по установленной форме в федеральный и соответствующие территориальные фонды геологической информации. При этом за ним, как за собственником, сохраняется право определять условия ее пользования, в том числе и в коммерческих целях. Право государства требовать предоставления ему геологической информации, принадлежащей недропользователю, причем без оплаты, основано на его праве собственности. Предоставляя недра в пользование, государство, как рачительный хозяин, вправе знать, каким образом осуществляется пользование. При этом в соответствии с законом должностные лица федерального и территориальных фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность хранения и использования предоставляемой им информации. Они также несут материальную, административную или уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение (ст. 27 Закона РФ «О недрах»). Право собственности на геологическую и иную информацию о недрах охраняется в порядке, установленном законодательством РФ для других объектов собственности. Недропользователь-исполнитель имеет право использовать полученную в результате работ геологическую и иную информацию о недрах для научной и преподавательской деятельности, если иное не предусмотрено договором. Лицензия должна содержать соглашение о праве собственности на геологическую информацию, полученную в процессе пользования недрами. Такое соглашение может быть представлено либо в виде специального приложения к лицензии, либо в форме раздела, статьи или группы статей в каком-либо документе (договоре, соглашении), являющемся неотъемлемой частью лицензии, что часто встречается в соглашениях на условиях раздела продукции. С точки зрения пользователя недр в соглашении об использовании геологической информации основными моментами являются:

— определение перечня первичных и аналитических документов, проб и образцов пород и т.п., относимых к понятию «геологическая информация»;

— гарантия беспрепятственного доступа ко всей информации и возможность ее использования для целей освоения месторождений;

— порядок и условия хранения информации, ее вывоза за границу для обработки и анализа, в случае, если владельцем лицензии является иностранная фирма и др.

В определенной мере, повторяя общие положения, законодательство о СРП устанавливает, что вся первичная геологическая информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству. При соблюдении условий конфиденциальности, предусмотренных соглашением, инвестор имеет право свободно и безвозмездно пользоваться указанной информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению. Порядок пользования такой информацией, данными и образцами, а также порядок их вывоза за пределы РФ определяются соглашением в соответствии с законодательством РФ. Атрибуция права собственности на полученную информацию при освоении месторождений в режиме СРП объясняется тем, что все затраты недропользователя компенсируются за счет добытой продуции, принадлежащей государству, в отличие от режима, предусмотренного Законом РФ «О недрах», когда получение геологической информации осуществляется за счет средств недропользователя. Таким образом, форма собственника на геологическую информацию определяется формой собственности на добытую продукцию. Как любой объект гражданских прав, информация имеет не только собственника, но и стоимость, рыночную или другую цену. Несколько иначе обстоит дело с геологической информацией. На ее получение тратятся значительные средства, причем в течение всего процесса недропользования. Однако практически никогда не осуществляется калькуляция стоимости той или иной геологической информации. Поясним это на простом примере. Для получения геологической информации о нефтяном пласте необходимо пробурить скважину и провести в ее стволе определенный комплекс геофизических и геологических операций, в результате которых она и будет получена. Однако эта же скважина бурится еще и для того, чтобы добывать из нее нефть или газ. Какую долю общих затрат отнести на добычу, а какую — на информацию, объективно определить невозможно. При необходимости вопрос решается волевым путем. Другая особенность: кому нужна геологическая информация о данном месторождении? Она, безусловно, нужна инвестору, которому она и принадлежит и который ее использует для определения технологии добычи. Она нужна государству-собственнику недр для получения представления о том, что за месторождение открыто и как ведется его разработка, а также для получения общего представления о геологическом строении региона, т.е., по существу, для научных целей. Третьим лицам геологическая информация о том или ином участке недр может потребоваться, как правило, лишь в случае, если они по тем или иным причинам намереваются получить этот участок в пользование. Все эти факторы в конечном счете и определяют стоимость геологической информации, ее правовой статус и значимость.

**2.5. Право собственности на имущество недропользователя**

Имущество и активы недропользователя, которыми он владел до начала работ на лицензионном участке, являются его собственностью, и в отношении их действуют общие правила. В отношении имущества, приобретенного или созданного недропользователем, так же, как и в отношении геологической информации, следует придерживаться принципа: имущество является собственностью того, кто оплатил его создание или приобретение. В недропользовании источником покрытия затрат является добытая продукция. В этой связи определяющим условием установления правомочий собственности на имущество является атрибуция права собственности на добытую продукцию. В соответствии с Законом РФ «О недрах» право собственности на «добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы» определяется лицензией [ст. 1.2, часть 3]. В настоящее время действует два режима. В условиях лицензионного соглашения, регулируемого Законом РФ «О недрах», указывается, что добытая продукция является собственностью недропользователя, т.е. переход права собственности от государства, владельца недр, к недропользователю происходит в момент извлечения полезного ископаемого: для твердых — в забое, для жидких и газообразных — на устье скважины. Исходя из этого все имущество, вновь созданное или приобретенное недропользователем за счет выручки от реализации добытой продукции, является его собственностью. Несколько иначе обстоит дело в случае освоения недр на условиях СРП. В соответствии с законодательством вся добытая продукция является собственностью государства до так называемой «точки раздела». Такой «точкой» является пункт, где происходит раздел продукции перед ее реализацией. Для нефтяных и газовых месторождений это обычно точка на выходе с промысла или на входе в магистральный трубопровод. В этой точке государство передает часть своей продукции недропользователю для покрытия его затрат по поискам, разведке и добыче. Иными словами, государство предоставляет недропользователю средства для приобретения имущества. Недропользователь выступает в данном случае в качестве исполнителя воли государства — заказчика, т.е. по сути дела — в роли его подрядчика. Если имущество приобретено до начала добычи и реализации продукции, оно является собственностью недропользователя. Однако и здесь возможна иная трактовка. Недропользователь для приобретения имущества берет кредит в банке, предъявляя в качестве гарантий подписанное с государством СРП, в котором указано, что государство обязуется передать недропользователю часть продукции. Дело банка уточнить — хватит этой продукции для возврата кредита или нет. Если банк считает, что достаточно, он предоставляет кредит. По сути дела, кредит предоставляется государству через посредничество недропользователя, а средства для покрытия кредита предоставляет государство. Отсюда все приобретенное имущество по существу является собственностью государства. При этом недропользователь пользуется этим имуществом безвозмездно и несет бремя содержания и риск случайной гибели или повреждения имущества, что в соответствии со статьями 210 и 211 ГК РФ должно быть зафиксировано в СРП. Подобная трактовка прав собственности на имущество является типичной для режима СРП в мире. Подтверждение такой практики приводится в обобщении правовых норм на владение имуществом в нефтяной промышленности, содержащееся в работе «Основные формы деловых взаимоотношений в мировой нефтедобывающей промышленности», опубликованной в 1992 г. американской консалтинговой фирмой «Барроус компани инк», имеющей крупнейшее в мире собрание нефтяных законов и контрактов на разведку и добычу нефти и газа. Согласно законодательству и контрактным взаимоотношениям некоторых стран, право на владение имуществом, ввозимым добывающей компанией для выполнения работ по добыче, переходит в собственность государства либо с момента его ввоза, либо по мере покрытия его стоимости за счет добытой продукции. Это не относится к имуществу, сдаваемому в аренду, как, например, буровым установкам, используемым в рамках контракта. В данном случае компании предоставляется право на владение таким имуществом до истечения срока аренды. В тех случаях, когда компания владеет промысловыми сооружениями, законодательство или соглашение часто предусматривают переход права собственности на него к государству после истечения срока действия соглашения. Если к тому времени добыча еще продолжается, такая оговорка может оказаться полезной для государства. С другой стороны, если месторождение полностью разработано, может возникнуть необходимость убрать промысловые сооружения по экологическим или другим соображениям, что может оказаться довольно дорогостоящим мероприятием. Поэтому целесообразно, чтобы законодательством была предоставлена государству возможность выбора: либо завладеть промысловыми сооружениями, либо предписать компании осуществить их ликвидацию на определенных условиях. Российское законодательство об СРП установило, что имущество, вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, является собственностью инвестора, если иное не предусмотрено соглашением. Право собственности на указанное имущество может перейти от инвестора к государству со дня, когда стоимость указанного имущества полностью возмещена, или со дня прекращения соглашения, или с иного согласованного сторонами дня на условиях и в порядке, которые предусмотрены соглашением. При этом в течение срока действия соглашения инвестору предоставляется исключительное право на пользование таким имуществом на безвозмездной основе для проведения работ по соглашению, и инвестор несет бремя содержания находящегося в его пользовании имущества и риск его случайной гибели или случайного повреждения (ст. 11 ФЗ «О СРП»). Российское законодательство, в отличие от законодательства большинства государств, где недропользование осуществляется на условиях раздела продукции, устанавливает возможность, а не обязательство перехода права собственности на имущество от недропользователя к государству. В ряде ситуаций обе стороны могут быть заинтересованы в отказе от обязательного перехода права собственности на имущество к государству. Это происходит, в частности, когда недропользователь предполагает выпуск акций и котировку их на бирже. Стоимость акций определяется стоимостью активов. Если недропользователь не будет иметь титула на право собственности на промысловое имущество, его акции ничего не будут стоить, со всеми последствиями от этого. В проектах и заключенных СРП в последние годы в России, как правило, указывается, что имущество принадлежит недропользователю, и он вправе по окончании работ передать его государству. В случае перехода к государству права собственности на указанное имущество, порядок его отнесения к федеральной собственности и (или) к собственности субъекта РФ, а также порядок дальнейшего использования этого имущества, определяются на основе договора, заключаемого между Правительством РФ и органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (ст. 11 ФЗ «О СРП»).

**Тема № 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**4.1. Принципы и направления государственного регулирования недропользования**

Философской основой российского горного права на протяжении его 300-летней истории была концепция сочетания интересов нынешнего и будущих поколений народов России. В настоящее время она прямо зафиксирована в Законе РФ «О недрах» (ст. 35). Объективной особенностью использования ресурсов недр, в частности добычи полезных ископаемых, являются тесная зависимость полноты их извлечения и затрат на него. Максимальная прибыль (интересы нынешнего положения) достигается при «снятии сливок», т.е. извлечении относительно небольшой легко извлекаемой части полезного ископаемого. Максимально полное (действительно полное извлечение достигается лишь теоретически) извлечение достигается за счет увеличения затрат и соответствующего снижения прибыли. Задачей государственного регулирования является установление организационно-правового механизма, направленного на наиболее полное извлечение полезного ископаемого при обеспечении приемлемого в современных условиях уровня рентабельности производственного процесса. В соответствии с провозглашенной концепцией, а также основными положениями действующей Конституции РФ отношения недропользования формируются на базе следующих основных принципов: — государственная собственность на недра и различные формы собственности на добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы; — совместное ведение РФ и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами; — использование полезных свойств недр путем предоставления их только в пользование с регламентацией условий пользования; — платность пользования недрами, включая введение специальных сборов и платежей. Указанные принципы являются достаточно распространенными в мировой практике недропользования. В то же время формы их конкретной реализации в России имеют ряд специфических особенностей, определяемых главным образом федеративным устройством государства и переходным периодом экономического развития народного хозяйства. При этом за государством в лице уполномоченных органов и различных ветвей власти сохраняется функция государственного регулирования всего комплекса специфических отношений, возникающих в процессе использования различных полезных свойств недр, как связанных, так и не связанных с добычей полезных ископаемых. Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов РФ. Решение этой задачи возлагается на федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации, которые через специальные институты осуществляют предоставление недр в пользование, рациональное использование и охрану недр, учет и контроль за использованием недр. Закон РФ «О недрах» [30] определил, что в задачи государственного регулирования входят: — обеспечение геологического изучения территории РФ, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана; — обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; — определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по РФ в целом и по регионам; — установление квот на поставку добываемого минерального сырья; — введение платежей, связанных с пользованием недрами, а также регулирование цен на отдельные виды минерального сырья; — установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также рационального использования и охраны недр. Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется через систему органов управления, определение задач, функций и полномочий которых базируется на законодательно закрепленном разграничении компетенции органов власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере отношений недропользования. Законодательство о недрах определило, что государственное регулирование отношений недропользования осуществляется по трем основным направлениям — управление, учет и контроль. Государственное управление в сфере недропользования осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, министерствами и ведомствами в пределах их полномочий, органами исполнительной власти субъектов РФ, федеральным органом управления Государственным фондом недр, в качестве которого в настоящее время выступает МПР. В соответствии со своим статусом МПР, как федеральный орган управления государственным фондом недр, и его территориальные органы не могут выполнять функции управления хозяйственной деятельностью предприятий, осуществляющих разведку и разработку месторождений полезных ископаемых либо строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и заниматься коммерческой деятельностью. Специфическим, не единственным, но, пожалуй, наиболее действенным направлением государственного управления недропользованием является бюджетное регулирование, реализуемое через бюджетную систему, функционирование которой определяется ФЗ «О бюджетном кодексе» [95] и ФЗ «О бюджетной классификации» [97]. Действенность бюджетного регулирования обеспечивается тем, что годовой бюджет и Федерации и субъектов РФ принимается в форме закона. В расходной и доходной частях федерального бюджета, в бюджетах субъектов РФ, а также бюджетах органов местного самоуправления деятельность в сфере недропользования выделяется отдельными позициями. Перечень этих позиций периодически видоизменяется в зависимости от текущих задач отрасли. В составе доходной части федерального бюджета в соответствии с [100] выделяются следующие виды поступлений.

1. В составе налоговых доходов: — акцизы на природный газ; — налог на добычу полезных ископаемых, платежи за проведение поисковых и разведочных работ, пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, платежи за пользование недрами при реализации СРП и др.

2. В составе неналоговых доходов: — доходы от деятельности государственного совместного предприятия «Вьетсовпетро»; — доходы от реализации СРП; — возмещение инвестором прошлых затрат государства на проведение геологоразведочных работ при реализации СРП; — стоимость реализованной прибыльной продукции, принадлежащей государству по СРП. В составе расходной части федерального бюджета выделяются следующие статьи расходов, учитывающие затраты на недропользование: — топливно-энергетический комплекс; — пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней; — федеральный и территориальный фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы. В составе видов расходов функциональной классификации расходов бюджета выделяются следующие статьи расходов на недропользование: — формирование и использование централизованного резервного фонда социальной поддержки работников ликвидируемых угольных шахт и разрезов; — геологическое изучение недр, континентального шельфа и Мирового океана для федеральных нужд; — расходы на управление Государственным фондом недр; — геологоразведочные работы; — расходы на ликвидацию особо убыточных и неперспективных угольных шахт и разрезов; — научно-техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной промышленности; — мероприятия социальной поддержки работников угольной промышленности; — предоставление организациям угольной промышленности инвестиций и средств на разработку научно-технических программ; — селективная поддержка угледобывающих предприятий; — реализация отраслевых тарифных соглашений на предприятиях и в организациях угольной промышленности и шахтного строительства; — расходы на управление угольной отраслью; — формирование и использование централизованного резервного фонда реструктуризации угольной промышленности; — мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной промышленности. Перечень расходов бюджета показывает направления и наиболее значимые в настоящее время проблемы, в частности ситуация в угольной отрасли. Другим направлением государственного управления и регулирования в сфере недропользования является лицензирование. Оно осуществляется с одной стороны в соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [106], с другой — в рамках системы государственного лицензирования пользования недрами, которая регламентирует организационно-правовые вопросы предоставления недр в пользование. Подробно этот вопрос рассмотрен в разделе 6.1. Учет использования недр — важнейший инструмент государственного регулирования недропользования. Помимо обычных форм учета, установленных для промышленных предприятий (статистический, бухгалтерский и др.) в недропользовании, он осуществляется в форме ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых, составления кадастра месторождений и других геологических объектов. Организация этой работы возложена на МПР. Другим направлением государственного регулирования недропользования является осуществление государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр, а также надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами. Задачей государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр законодательства, установленного порядка пользования недрами, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности. Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и другими контрольными органами. Задачей государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения. Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, возлагается на органы государственного горного надзора. Органы государственного горного надзора осуществляют свою деятельность во взаимодействии с органами государственного геологического контроля, природоохранными и иными контрольными органами, профессиональными союзами, другими общественными объединениями. Законодательство, регулирующее освоение отдельных видов полезных ископаемых, может содержать и содержит уточнения отдельных положений общей системы. Так, ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» устанавливает, что государственное регулирование отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи осуществляется в целях проведения государственной политики, направленной на стимулирование добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней, развития рынка этих ценностей и их рационального использования для социально-экономического развития РФ и субъектов РФ с учетом особых свойств драгоценных металлов и драгоценных камней.

**4.2. Система пользования недрами**

В соответствии с природными, организационными, экономическими, технологическими и правовыми особенностями процесс пользования недрами можно представить в виде единой системы, в составе которой выделяются три самостоятельные подсистемы:

— предоставление участков недр в пользование;

— пользование недрами в соответствии с установленными условиями производства работ;

— контроль и надзор за соблюдением установленных требований и ограничений при пользовании недрами.

Несмотря на то, что все три подсистемы в определенной мере взаимосвязаны и взаимообусловлены, действуют и развиваются они достаточно самостоятельно. Законодательство с различной степенью детальности регламентирует отношения недропользования как в рамках всей системы, так и особенно в рамках отдельных подсистем.

Первая подсистема — предоставление недр в пользование — призвана регулировать относительно новый вид отношений, возникающий между государством-собственником недр и потенциальными потребителями их полезных свойств, т.е. потенциальными пользователями недр. Отношения эти строятся на принципах демократии и рыночных отношений. В рамках этой подсистемы соответствующие государственные органы определяют программу освоения недр, конкретные зоны изучения и участки недр, которые предполагается предоставить в пользование. После этого в соответствии с действующим порядком производится выбор конкретного недропользователя и юридическое оформление предоставления ему права пользования недрами на определенных условиях. Эта подсистема в законодательстве о недрах получила название — государственная система лицензирования пользования недрами. Возникновение этих правоотношений, по существу, относится к моменту принятия и ввода в действие Закона РФ «О недрах», т.е. к 1992 г. Поэтому не случайно значительная часть текста закона была посвящена именно предоставлению недр в пользование. Практика последующих лет показала, что отношения, возникающие в этой подсистеме, весьма сложны и многообразны. Они требуют создания большого числа новых законодательных и иных нормативных правовых актов. Несмотря на то, что уже разработан и действует целый ряд таких документов на федеральном уровне и особенно на уровне субъектов Федерации, процесс этот только начинается. Некоторые положения, зафиксированные в них, требуют уточнения и корректировки, многие правоотношения этой подсистемы вообще не урегулированы.

Вторая подсистема регулирует отношения, возникающие в процессе пользования недрами, т.е. осуществления недропользователем определенного вида деятельности в рамках полученного права, в частности права на проведение поисков, разведки и разработки месторождений, либо работ по использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Отношения, возникающие в процессе пользования недрами и особенно при поиске, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, регламентируются в основном правовыми нормативными отраслевыми и межотраслевыми документами, изданными различными министерствами и ведомствами бывшего СССР. Хотя они во многом, особенно в части регламентации технических и технологических вопросов, сохранили свое значение, требуется их пересмотр с учетом как специфики рыночных отношений, так и достижений в области научно-технического прогресса. Это гигантская работа, поскольку речь идет о сотнях нормативных документов.

Третья подсистема, функционирующая параллельно с первой и второй, призвана регулировать отношения, возникающие в процессе осуществления контроля и надзора со стороны государства за действиями пользователя недрами, соблюдением им взаимосогласованных условий выполнения работ на предоставленном участке недр, а также общих требований пользования недрами. За рубежом вопросами контроля и надзора за освоением ресурсов недр занимаются специализированные правительственные органы, наделяемые очень широкими полномочиями. В этой работе активно участвуют органы муниципальной власти, а также общественные организации. Жесткость контроля и надзора ни в коем случае не означает вмешательство в хозяйственную деятельность недропользователя. Главная задача органов государственного контроля состоит в обеспечении безусловного выполнения заранее установленных условий пользования недрами, норм и правил поиска месторождений, их разведки и разработки, охраны окружающей природной среды, а также техники безопасности проведения горных работ. В России организационно-правовое регулирование отношений в рамках третьей подсистемы осуществляется органами государственного геологического контроля, государственного горного надзора, государственного экологического контроля, отраслевыми органами, выполняющими отдельные специфические контрольно-надзорные функции, во взаимодействии с природоохранными и другими контрольными органами.

**4.3. Государственный фонд недр**

Государственный фонд недр составляют используемые участки (геометризированные блоки) и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа. Владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр в пределах территории РФ (включая зону территориального моря) осуществляется совместно РФ и субъектами РФ, а в пределах континентального шельфа — РФ. Для управления Государственным фондом недр законодательством предусмотрено создание специального органа исполнительной власти, на который возлагается решение вопросов недропользования и в частности рационального использования и охраны недр. В настоящее время функции государственного органа по управлению Государственным фондом недр возложены на МПР. Впервые вопрос о государственном фонде был разработан в земельном праве применительно к земле. Установленное законом единство субъекта права исключительной государственной собственности на недра является юридическим основанием определения их как Единого государственного фонда недр, что в свою очередь позволяет государству беспрепятственно осуществлять свои полномочия собственника в отношении всех недр. Впервые понятие «Единого государственного фонда недр» было введено законодательством СССР о недрах . В тот период оно отражало положение Конституции СССР о том, что недра СССР являются «государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа» (ст. 3 Конституции СССР). Исходя из этого республиканское законодательство о недрах рассматривало государственный фонд республики как часть единого союзного фонда. Современная формулировка, сохранив основную идею, внесла ряд изменений и дополнений в само понятие. Понятие государственного фонда определенного вида природного ресурса предусмотрено лесным и водным законодательствами. Соответственно они называются: «лесной фонд РФ» и «государственный водный фонд РФ». В земельном законодательстве эти понятия заменены классификацией земель по целевому назначению их использования. Введение указанных понятий в лесное и водное законодательства продиктовано тем, что часть этих ресурсов включена в состав того или иного фонда, а часть в него не входит. Законодательство четко регламентирует, какие объекты водных и лесных ресурсов включаются в состав фонда, а какие не включаются. При этом дается правовая норма, определяющая порядок включения или исключения объектов из фонда. Применительно к недрам используется несколько иной принцип структуризации. Все недра, находящиеся под юрисдикцией государства (территория государства и континентальный шельф), подразделяются на две группы: используемые участки и неиспользуемые части недр. Разграничение недр на составляющие в зависимости от их изученности впервые было введено в Горном положении СССР [17], которое предусматривало в качестве критерия изученности факт открытия месторождения. Было даже введено понятие «еще не открытое месторождение». Для уже открытых и еще не открытых месторождений устанавливался специальный режим — «приобретение права на производство горного промысла». В последующем законодательстве эта норма повторялась, но уже в современной формулировке (используемые и неиспользуемые части недр). Подразделение недр на две составляющие продиктовано тем, что именно в зависимости от степени изученности недр могут устанавливаться различные режимы предоставления и использования права пользования недрами. Такая классификация необходима, в частности, для определения сферы деятельности, функций и полномочий государственных органов при построении системы управления недропользованием. Деление недр между субъектами Федерации осуществляется по административной границе субъектов Федерации и ее вертикальной проекции. Государственный фонд недр включает все недра, находящиеся под юрисдикцией России. При этом часть их находится в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации, часть — в исключительном ведении Федерации. Поэтому на уровне Федерации объективно существует функция управления всем фондом недр России. Кроме того, Закон РФ «О недрах», развивая и в определенной мере опережая федеральное законодательство о федеральных природных ресурсах, ввел понятия «участок недр федерального значения» и «федеральный фонд резервных месторождений». Статус объектов федерального значения могут получить на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, необходимые для гарантированного обеспечения государственных потребностей стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность России, обеспечивает основы ее суверенитета, а также выполнение обязательств по международным договорам РФ. Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. Выделение федеральных природных ресурсов и даже более узкой задачи — создание федерального фонда резервных месторождений — явление весьма редкое для государств с федеративным устройством государства. Наиболее известным примером создания такого фонда являются резервные месторождения нефти, находящиеся в ведении правительства США. Мотивация их создания в принципе аналогична — обеспечение национальной потребности, особенно в чрезвычайных ситуациях. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе и к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, должен утверждаться ФС РФ по представлению Правительства РФ, согласованному с органами государственной власти субъектов Федерации. Процедура достаточно сложная. Однако сама проблема выведения на федеральный уровень тех или иных объектов недр безусловно имеет место и является достаточно актуальной. Это могут быть месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней, радиоактивных минералов, угля, нефти и т.п. При этом мотивация выведения их на федеральный уровень может быть принципиально различной: от использования дохода от добычи в интересах «всех народов РФ» (например, алмазы, золото) до решения проблем обороны и экологической безопасности (радиоактивные руды), а также социально-экономических проблем в форме, например, федерального финансирования развития угольных бассейнов и т.п. Характерным примером является, в частности, оценка в Законе Республики Бурятия «О недрах и недропользовании» озера Байкал как национального достояния всей России и введение особого режима недропользования в бассейне озера. Структура государственного фонда недр по своей сути является весьма динамичной. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления Государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают вопросы недропользования, охрана недр и охрана окружающей природной среды.

**4.4. Организационно-правовое регулирование недропользования**

Государственное регулирование отношений недропользования в соответствии с Конституций РФ и Законом РФ «О недрах» осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, а также органами исполнительной власти субъектов Федерации. В пределах своих полномочий в регулировании отношений недропользования принимают также участие органы местного самоуправления. Президент РФ «... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (п. 2 ст. 80 Конституции РФ), в частности, в сфере регулирования отношений недропользования. При этом он вносит законопроекты в Государственную думу, подписывает и обнародует федеральные законы, издает указы и распоряжения, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ. В составе федеральных органов исполнительной власти, участвующих в регулировании отношений недропользования, можно выделить органы специальной и общей компетенции. К группе федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции следует отнести Министерство природных ресурсов, Министерство энергетики и Федеральный горный и промышленный надзор, которые непосредственно занимаются вопросами поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. К группе федеральных органов исполнительной власти общей компетенции, функционально участвующих в государственном регулировании отношений недропользования, следует отнести Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам и ряд других. На уровне субъектов Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и Законом РФ «О недрах», вопросы государственного регулирования отношений недропользования осуществляет правительство субъекта Федерации через специальные органы (министерства, управления, комитеты). В составе органов местного самоуправления для регулирования отношений недропользования обычно специальные подразделения не создаются, и все вопросы решаются в подразделениях общей компетенции. Вместе с тем в ряде регионов, особенно в зоне так называемых градообразующих месторождений (типа Самотлорского и Ромашкинского), в составе муниципальных органов создаются специальные подразделения. В группе федеральных органов государственной исполнительной власти специальной компетенции ведущее место занимает Министерство природных ресурсов — МПР. На МПР возложено проведение государственной политики и осуществление управления в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности. В сфере недропользования МПР в соответствии с является:

— федеральным органом управления государственным фондом недр;

— специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда;

— федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал. Основными задачами МПР в сфере недропользования являются:

— разработка и проведение государственной политики осуществления государственного управления в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны недр и водных объектов;

— разработка и реализация мер, направленных на удовлетворение потребностей экономики РФ в минерально-сырьевых, водных и иных природных ресурсах;

— координация деятельности других федеральных органов исполнительной власти по вопросам изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

— комплексная оценка и прогнозирование состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения соответствующей информацией. В соответствии с возложенными задачами МПР осуществляет следующие функции: В области реализации государственной политики в сфере недропользования, природопользования и охраны окружающей среды МПР:

— разрабатывает с участием других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ основные направления изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

— разрабатывает и организует выполнение федеральных целевых программ геологического изучения недр и развития минерально-сырьевой базы, рационального использования, восстановления и охраны водных объектов;

— разрабатывает и утверждает приоритетные направления научно исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, создания новой техники и прогрессивных технологий в установленных сферах ведения;

— разрабатывает проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, издает по вопросам, отнесенным к компетенции министерства, нормативные правовые акты, а также методические и инструктивно-технические документы;

— организует и осуществляет лицензирование видов деятельности, связанных с недро- и водопользованием;

— обеспечивает организацию и проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, экспертизы проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр;

— обеспечивает ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного учета и государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей;

— разрабатывает и осуществляет меры по совершенствованию механизма экономического регулирования рационального природопользования, определяет методики экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов;

— организует и обеспечивает государственное геологическое изучение недр, участвует в подготовке предложений по использованию и охране недр и минерально-сырьевых ресурсов исключительной экономической зоны РФ, Антарктиды и дна Мирового океана;

— разрабатывает стратегию в области удовлетворения потребности страны в минеральных ресурсах. В области управления государственным фондом недр МПР: — организует и обеспечивает государственное геологическое изучение недр территории РФ и ее континентального шельфа;

— разрабатывает стратегию и основные направления воспроизводства минерально-сырьевой базы с целью удовлетворения потребностей экономики в минерально-сырьевых ресурсах;

— осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, в том числе на условиях раздела продукции, осуществляет в установленном порядке выдачу, регистрацию, приостановление действия и аннулирование лицензий на пользование недрами по всем видам минерального сырья, включая подземные воды, участвует в пределах своей компетенции в подготовке соглашений о разделе продукции;

— подготавливает в установленном порядке предложения о порядке и об условиях взимания платежей за пользование недрами;

— обеспечивает проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр на основе утверждаемых министерством методик;

— утверждает классификацию запасов полезных ископаемых и на ее основе организует составление и ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых;

— обеспечивает функционирование федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;

— определяет совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и Госгортехнадзором региональные перечни общераспространенных полезных ископаемых;

— организует работы по составлению и изданию в установленном порядке государственных карт геологического, геофизического, геохимического, гидрогеологического, инженерно-геологического, геоэкологического содержания;

— осуществляет подготовку материалов по государственным и поощрительным денежным вознаграждениям за открытие и выявление месторождений полезных ископаемых.

Определенный круг отношений недропользования регулируется Минэнерго, которое наряду с другой деятельностью выполняет следующие функции:

— координирует деятельность организаций нефтедобывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, геологических и геофизических организаций, организаций, обслуживающих топливно-энергетический комплекс;

— разрабатывает совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ программы освоения и использования углеводородных и других топливно-энергетических ресурсов;

— участвует в подготовке, заключении и реализации соглашений о разработке месторождений углеводородных ресурсов на условиях раздела продукции;

— участвует в разработке государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства и использования минеральносырьевой базы нефтяной, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности РФ и согласовывает эти программы;

— согласовывает в пределах своей компетенции решения органов, выдающих лицензии на пользование недрами;

— согласовывает предложения МПР о порядке, сроках и условиях освоения участков недр, содержащих горючие полезные ископаемые;

— согласовывает основные технико-экономические показатели добычи нефти и газа, включаемые в условия лицензий (лицензионные соглашения) при выдаче лицензий на пользование недрами;

— принимает участие в осуществлении государственной экспертизы запасов месторождений нефти, природного газа, газового конденсата и угля;

— согласовывает проектно-технологическую и техническую документацию на разработку месторождений углеводородного сырья в РФ, определяет варианты разработки месторождений указанных полезных ископаемых и устанавливает порядок реализации проектов разработки этих месторождений, обязательный для организаций независимо от формы собственности, разрабатывающих месторождения углеводородного сырья в соответствии с лицензиями;

— контролирует совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ выполнение условий лицензий на пользование недрами в части соответствия им фактических параметров поиска, разведки и разработки месторождений горючих полезных ископаемых; осуществляет контроль соответствия уровня добычи уровню, утвержденному проектной технической и технологической документацией на разработку месторождений; — направляет в пределах своей компетенции в федеральный орган исполнительной власти по управлению государственным фондом недр предложения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении действия лицензий на пользование недрами по основаниям, установленным законодательством РФ. В 2000 г. были конкретизированы функции Минэкономразвития в сфере недропользования. В качестве одной из задач, которые выполняет министерство, стало «участие в разработке и осуществлении мер государственной поддержки геологоразведочных работ, в проведении конкурсов и аукционов на право пользования недрами и другими природными ресурсами, а также в подготовке проектов соглашений о разделе продукции» . Специфика освоения отдельных видов полезных ископаемых обусловила необходимость принятия самостоятельных актов, уточняющих и детализирующих функции и механизмы государственного контроля в сфере недропользования. На протяжении практически всей истории российского недропользования в особую группу всегда выделялись общераспространенные полезные ископаемые. Государственный контроль за их освоением обычно возлагался на органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Наиболее полно теоретические и практические вопросы правового регулирования разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых были разработаны Г.С. Башмаковым . Его монография была опубликована в 1978 г., однако многие ее принципиальные положения сохранили свое значение и актуальность и в настоящее время. Помимо этих полезных ископаемых в качестве особых объектов государственного регулирования выступают нефть и газ, уголь и горючие сланцы, драгоценные металлы и драгоценные камни, и, наконец, отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. В 1993—1995 гг. была предпринята попытка разработки и принятия законопроекта «О нефти и газе». Он был принят Государственной думой, одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом РФ путем наложения вето. В 1996 г. был принят ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». Особенности государственного регулирования и политики в области добычи и использования угля (горючих сланцев) заключались в следующем: — уголь и продукция его переработки являются наиболее надежными и социально значимыми энергоносителями;

— горно-геологические условия залегания пластов угля обусловливают особую сложность и опасность добычи угля;

— организации по добыче угля характеризуются высокой капиталоемкостью, инерционностью производственного цикла, требуют периодической реконструкции; технологический процесс добычи угля требует постоянных капиталовложений;

— функционирование организаций по добыче угля, а также использование рядового угля в качестве топлива оказывают негативное воздействие на окружающую природную среду;

— ликвидация организаций по добыче угля вследствие отработки запасов угля или неэффективности указанных организаций приводит к высвобождению работников, не подготовленных к выполнению другой профессиональной деятельности, и обусловливает необходимость принятия особых мер по их социальной защите. Было установлено, что управление в области добычи и использования угля должно основываться на следующих принципах:

— управление государственной собственностью в области добычи (переработки) угля осуществляют Правительство РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ;

— возможность образования финансово-промышленных групп и других организационно-правовых образований, предусмотренных законодательством РФ, с участием организаций по добыче (переработке) угля независимо от форм их собственности. Государственное регулирование в области добычи и использования угля в соответствии с [59] предусматривало:

— реструктуризацию угольной промышленности;

— государственную финансовую поддержку организаций по добыче угля за счет дотаций из федерального бюджета и бюджетов соответствующих субъектов РФ, предоставления налоговых льгот, льготных кредитов, регулирования тарифов на транспортировку угля, ставок таможенных пошлин на ввоз на территорию РФ необходимых оборудования и приборов;

— регулирование качества угля путем его обязательной сертификации;

— лицензирование отдельных видов деятельности в области добычи угля;

— заключение долгосрочных договоров поставки угля, в целях обеспечения стабильности функционирования организаций по добыче угля;

— введение особых мер, регламентирующих условия труда, заработную плату, социальные льготы и др. В соответствии с ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», государственное регулирование отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи должно осуществляться, в частности, в целях проведения государственной политики, направленной на стимулирование их добычи. Государственное регулирование указанных отношений осуществляется посредством: — лицензирования пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни;

— преимущественного права приобретения добываемых драгоценных металлов и драгоценных камней для Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, формирования золотого запаса РФ и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ;

— установления требований к учету, хранению, транспортировке драгоценных металлов и драгоценных камней и отчетности о них, а также к порядку осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями;

— нормативно-правовой регламентации действий организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями на внутреннем и внешнем рынках; специального учета указанных организаций и индивидуальных предпринимателей;

— контроля за соблюдением законодательства в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения;

— лицензирования отдельных видов деятельности в области производства и использования драгоценных металлов и драгоценных камней;

— организации государственного контроля за ценами на драгоценные камни путем утверждения обязательных классификаторов и прейскурантов цен, аналогичных действующим на мировом рынке и др.

**Тема № 5. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**5.1. Геологическая информация как объект гражданских прав**

Геологическая информация в соответствии с Законом РФ «О недрах» представляет собой сведения о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также об иных характеристиках и особенностях недр. К ним, в частности, относится информация о тектонической и вулканической активности, режиме подземных вод, возможностях использования недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, состоянии уникальных геологических объектов (геологические обнажения, пещеры, россыпи камней и минералов и т.п.). В современных условиях термин «геологическая информация» следует понимать не только в узком смысле, как те или иные сведения геологического характера, а скорее как информационную систему, представляющую собой организационно упорядоченную совокупность массивов первичных и аналитических документов и информационных технологий (информационных ресурсов), сосредоточиваемых в фондах, архивах, библиотеках, банках данных с целью сбора, обработки, накопления, хранения и последующего поиска и предоставления их потребителю. Отношения, касающиеся информации, регулируются Конституцией РФ, ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [45], а также ГК РФ. Особенности отношений по поводу геологической информации регулируются Законом РФ «О недрах», ФЗ «О СРП», а также отраслевыми нормативными правовыми актами, главным образом положениями, инструкциями и приказами МПР. Информация как объект гражданских прав в соответствии с ГК РФ обладает рядом характерных признаков (свойств), определяющих особенности информационных отношений:

— определенная самостоятельность информации по отношению к своему носителю; — возможность многократного использования одной и той же информации без потери ее объема и качества;

— ее неисчерпаемость при потреблении;

— сохранение передаваемой информации у передающего субъекта (этим она принципиально отличается от вещных, материальных объектов гражданских прав); — способность к сохранению, агрегированию, интегрированию, накоплению, «сжатию»; — количественная определенность;

— системность.

Все эти признаки полностью относятся и к геологической информации. Однако помимо перечисленных особенностей последняя имеет присущие именно ей характерные свойства:

— вероятностный характер;

— ограниченную оборотоспособность;

— глобальную унификацию;

— зависимость от уровня информационных технологий.

Вероятностный характер геологической информации определяется технологическими особенностями ее получения. Это образцы и пробы горных пород, косвенные аналоговые методы геологического изучения и т.п. Не случайно говорят, что о количестве запасов полезного ископаемого точно можно судить только после окончания разработки месторождения по суммарному объему добычи. Это свойство геологической информации является объективным, и на основании этого ее не следует классифицировать как недостоверную и недостаточную. Ограничение оборотоспособности геологической информации идет по трем направлениям. Во-первых, определенные виды геологической информации в соответствии с законодательством относятся к категории информации ограниченного доступа. Информация этой категории подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную. Использование такой информации ограничивается условиями ее правового режима, устанавливаемого в соответствии с законодательством, договором или иными мерами. При этом государство имеет право выкупа документированной информации у физических и юридических лиц в случае отнесения этой информации к государственной тайне. Собственник информационных ресурсов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, вправе распоряжаться этой собственностью только с разрешения соответствующих органов государственной власти.

Во-вторых, пользователь недр обязан предоставлять документированную информацию о недрах, полученную им за счет собственных средств, по установленной форме в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации. Правомерность такого условия определяется тем, что государство является собственником недр. Оно предоставляет их только в пользование и, очевидно, вправе знать все об этих недрах, об изменении их состояния в процессе пользования. ФЗ «О недрах» установлено, что вся такая информация является собственностью пользователя недр и он вправе определять условия ее использования, в том числе и в коммерческих целях. Более того, должностные лица федерального и территориального фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность предоставляемой им информации, а также несут материальную, административную или уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение. Исполнитель имеет право использовать полученную в результате проведения работ геологическую и иную информацию о недрах для научной и преподавательской деятельности, если иное не предусмотрено договором. Субъекты, представляющие в обязательном порядке документированную информацию в органы государственной власти и организации, не утрачивают своих прав на эти документы и на использование информации, содержащейся в них. Документированная информация, представляемая в обязательном порядке в органы государственной власти и организации юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы и форм собственности, а также гражданами, формирует информационные ресурсы, находящиеся в совместном владении государства и субъектов, представляющих эту информацию. И, наконец, в-третьих, мероприятием, ограничивающим права собственника геологической информации, является введенная государством регламентация вывоза геологической информации за пределы РФ. Она устанавливает перечень информации, запрещенной к вывозу, а также формы представления информации, допускаемой к вывозу, и некоторые другие условия. В современной геологической науке и практике происходит унификация методов и технологий получения, сбора и обработки информации. Это является следствием, с одной стороны, того, что геология как наука сама по себе имеет глобальный характер, с другой — интересы хозяйственной деятельности обуславливают необходимость и целесообразность такой унификации. Не случайно в настоящее время российские нефтегазодобывающие компании все шире переходят на расчеты запасов по методам, применяемым в мировой практике. Качество геологической информации, ее достоверность во многом определяются уровнем как техники и технологии получения первичных данных, так и методами и техническим оснащением процесса их интерпретации. Современная вычислительная техника позволяет получать несравненно более качественные материалы для принятия решений о выборе того или иного способа использования недр. Информационные ресурсы, т.е. отдельные документы и отдельные массивы документов в информационных системах (фонды, архивы, банки данных и т.п.), являющиеся собственностью организаций, включаются в состав их имущества в соответствии с гражданским законодательством РФ. Информационные ресурсы, являющиеся собственностью государства, находятся в ведении органов государственной власти и организаций в соответствии с их компетенцией, подлежат учету и защите в составе государственного имущества. Информационные ресурсы могут быть товаром за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Собственник информационных ресурсов пользуется всеми правами, предусмотренными законодательством РФ, в том числе он имеет право:

— назначать лицо, осуществляющее хозяйственное ведение информационными ресурсами или оперативное управление ими;

— устанавливать в пределах своей компетенции режим и правила обработки, защиты информационных ресурсов и доступа к ним;

— определять условия распоряжения документами при их копировании и распространении. Право собственности на средства обработки информации не создает права собственности на информационные ресурсы, принадлежащие другим собственникам. Документы, обрабатываемые в порядке предоставления услуг или при совместном использовании этих средств обработки, принадлежат их владельцу. Принадлежность и режим произведенной продукции, создаваемой в этом случае, регулируются договором. К категории геологической информации следует отнести также государственную отчетность организаций, осуществляющих поиск, разведку и разработку месторождений. Порядок представления государственной отчетности в федеральный и территориальные фонды геологической информации устанавливается Правительством РФ. Он регламентирует представление государственной отчетности о состоянии и использовании минеральносырьевых ресурсов России для учета запасов и месторождений полезных ископаемых, ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного и территориальных балансов запасов полезных ископаемых. Такой порядок является обязательным для всех юридических лиц, их обособленных подразделений и индивидуальных предпринимателей (далее — организации), осуществляющих разведку месторождений и добычу полезных ископаемых. Государственная отчетность представляется ежегодно по запасам основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащимся в них полезным компонентам, выявленным в недрах в процессе поиска, разведки и разработки месторождений, прошедшим государственную экспертизу или получившим геолого-экономическую оценку и поставленным на учет в установленном порядке. Перечень полезных ископаемых и полезных компонентов, по которым представляется государственная отчетность, определяется МПР. Государственная отчетность по каждому месторождению полезных ископаемых или иному объекту недропользования должна содержать следующую информацию: — количество и качество запасов полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов (добытых из недр; потерянных при добыче; добытых и направленных в спецотвалы; приращенных в процессе разведки; списанных в установленном порядке вследствие утраты промышленного значения; не подтвердившихся в результате последующих работ по переоценке, разведке и разработке месторождения; переданных от одного недропользователя другому при выдаче или переоформлении лицензий на право пользования недрами; подлежащих корректировке при изменении технических границ и по другим причинам);

— годовые проектные и фактические показатели обеспеченности организаций разведанными запасами полезных ископаемых, а также по объектам их добычи, потерям, разубоживанию;

— степень промышленного освоения, тип месторождения и способ его отработки, тип (сорт, марка) полезного ископаемого;

— основные параметры пластов (залежей), горнотехнических, гидрогеологических и других условий отработки;

— сведения об использовании полезных ископаемых при первичной переработке, вскрышных пород и отходов производства (объем и качество минерального сырья, поступившего на первичную переработку; извлечение полезных компонентов при первичной переработке; количество и качество выпускаемых товарных руд, концентратов и другой продукции; количество и качество запасов полезных ископаемых и полезных компонентов во вскрышных породах, в отходах горнодобывающего и связанного с ним обогатительного производства, а также данные об их использовании). Государственная отчетность должна быть документированной и соответствовать: действующим классификациям запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых и инструкциям по их применению; данным учетной геологической и маркшейдерской документации; заключениям органов государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, а также решениям о постановке запасов полезных ископаемых на учет; актам о списании запасов полезных ископаемых, утвержденным соответствующим органом управления Государственным фондом недр и органами Государственного горного надзора с учетом заключений организации, осуществлявшей разведку месторождения этих полезных ископаемых; другим первичным учетным документам о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых и их использовании при первичной переработке. Формы государственной отчетности о состоянии, изменении запасов полезных ископаемых и их использовании разрабатываются МПР и утверждаются Правительством РФ. Все недропользователи обязаны предоставлять, помимо общей статистической отчетности, специальную отчетность о состоянии запасов и добыче полезных ископаемых. Утверждены следующие годовые формы федерального государственного статистического наблюдения:

— «Сведения о состоянии и изменении запасов твердых полезных ископаемых» (5-гр);

— «Сведения о состоянии и изменении запасов нефти, газа, конденсата, этана, пропана, бутанов, серы, гелия, азота, углекислого газа» (6-гр);

— «Сведения об извлечении полезных ископаемых при добыче» (70-тп);

— «Сведения о комплексном использовании полезных ископаемых при обогащении и металлургическом переделе, вскрышных пород и отходов производства» (71-тп). Представление государственной статистической отчетности по указанным годовым формам федерального государственного статистического наблюдения осуществляют: — по формам 5-гр и 6-гр юридические лица, их обособленные, подразделения (пользователи недр, ведущие разведку и разработку месторождений) по объектам недропользования, по нераспределенному фонду месторождений — органу, осуществляющему государственное регулирование в соответствующей отрасли: экономики; территориальному органу Госгортехнадзора; территориальному и федеральному геологическим фондам;

— по форме 70-тп юридические лица, их обособленные подразделения

— пользователи недр, ведущие добычу твердых полезных ископаемых (по объектам недропользования),

— органу, осуществляющему государственное регулирование в соответствующей отрасли экономики; территориальному органу Госгортехнадзора; территориальному и федеральному геологическим фондам;

— по форме 71-тп юридические лица, их обособленные подразделения

— пользователи недр, ведущие добычу и переработку твердых полезных ископаемых (по объектам недропользования),

— органу, осуществляющему государственное регулирование в соответствующей отрасли экономики; территориальному органу Госгортехнадзора; территориальному и федеральному геологическим фондам. Государственная отчетность о состоянии и движении запасов полезных ископаемых при их добыче и первичной переработке не подлежит разглашению, если в соответствии с законодательством РФ она отнесена к сведениям, составляющим государственную или коммерческую тайну. Пользование данными государственной отчетности, содержащимися в федеральном и территориальных фондах геологической информации, осуществляется в порядке, установленном МПР. Ответственность за полноту и достоверность данных государственной отчетности, представленных в федеральный и территориальные фонды геологической информации, несут пользователи недр в установленном порядке.

**5.2. Нормирование количественной и качественной оценки запасов полезных ископаемых**

**5.2.1. Ресурсы и запасы полезных ископаемых**

Основной целью недропользования являются открытие и использование (добыча) полезных ископаемых. Для этого необходимо провести комплекс работ, в результате которых будет получена информация, характеризующая его качественный и количественный состав. В силу объективно ограниченных возможностей техники и технологии геологоразведочных работ вся получаемая информация носит вероятностный характер. Это присуще практически любому виду полезного ископаемого. Вторая специфическая особенность — человека интересует не общее количество полезного ископаемого в недрах, а лишь та его часть, которую можно реально использовать, т.е. извлечь, получить. Знания о том, что находится в недрах и насколько их содержимое полезно, накапливаются постепенно, по мере увеличения объема геологоразведочных работ, применения все более точных, но соответственно все более дорогих способов изучения недр. Собственник заинтересован получить максимальный объем информации с тем, чтобы знать, что он имеет. Пользователь вынужден ограничиваться объемом информации, стоимость получения которой позволяет ему рентабельно осваивать месторождение. Чем больше он истратит средств на изучение недр, тем больше он будет иметь информации о том полезном ископаемом, которое намерен использовать. В силу ограниченности средств он ограничивает эту информацию. Пользуясь неполным объемом информации, он рискует, вкладывая крупные средства в разработку и добычу. С другой стороны, собственник недр — государство — заинтересовано в получении максимума информации, но понимает, что этого достичь практически невозможно, поскольку необходимо создать пользователю недр приемлемые экономические условия. И вот именно этим обусловлен конфликт интересов собственника недр и пользователя недр, специфика их отношений. Разрешению этой проблемы и служит действующая организационно-правовая система пользования недрами. Система эта очень динамична, подвержена влиянию внешних факторов. Наиболее стабильным ее элементом является система учета запасов полезных ископаемых . Следует отметить, что количество полезного ископаемого обычно называется общевидовым термином «запасы». Однако в нормативных правовых актах в области геологического изучения недр для количественной характеристики используются два термина: «запасы» и «ресурсы». Каждый из них характеризует количество полезного ископаемого в зависимости от степени достоверности и надежности используемых параметров оценки. Запасами полезного ископаемого в соответствии с законодательством о недрах называется количество находящегося в недрах полезного ископаемого, наличие и вид которого подтверждены результатами испытаний и извлеченными образцами. По степени изученности, достоверности и подтвержденное™ запасы подразделяются на разведанные категории А, В и С, и предварительно оцененные — категория С2 . Различают классификационные требования к запасам нефти, газа и конденсата; твердым полезным ископаемым; подземным водам. Запасы полезного ископаемого всех разновидностей и содержащиеся в них полезные компоненты по их народнохозяйственному значению подразделяются на две группы, подлежащие раздельному подсчету и учету: балансовые, использование которых в настоящее время экономически целесообразно при существующей либо осваиваемой промышленностью прогрессивной технике и технологии добычи, обработки или переработки вод с соблюдением требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды; — забалансовые, использование которых в настоящее время экономически нецелесообразно или технически и технологически невозможно, но которые могут быть в дальнейшем переведены в балансовые. Забалансовые запасы полезного ископаемого подсчитываются и учитываются в том случае, если доказана возможность их последующего извлечения и использования. При подсчете забалансовых запасов производится их подразделение в зависимости от причин отнесения к забалансовым (экономических, технологических, технических и др.). Ресурсами полезного ископаемого в соответствии с законодательством о недрах называется количество находящегося в недрах полезного ископаемого, наличие и вид которого подтверждены косвенными аналоговыми методами геологического изучения. Различают классификационные требования к ресурсам твердых полезных ископаемых, нефти, газа и газового конденсата, а также подземных вод. По степени изученности и обоснованности ресурсы полезного ископаемого подразделяются на: — твердые полезные ископаемые на прогнозные категории Р„ Р2 и Р3 ; — нефть, газ и газовый конденсат на перспективные — категории С3 и прогнозные — категории & и Дг; — подземные воды на прогнозные — категории Р. Таким образом, при разработке и использовании нормативных правовых актов следует четко различать ресурсы полезного ископаемого и запасы полезного ископаемого. Рассмотрим их несколько подробнее применительно к трем группам полезных ископаемых: — твердые; — углеводороды (нефть, газ, конденсат); — подземные воды.

**5.2.2. Твердые полезные ископаемые**

Запасы твердых полезных ископаемых в соответствии с законодательством о недрах — это количество находящихся в недрах твердых полезных ископаемых, наличие которых подтверждено результатами испытаний и извлеченных образцов.Запасы твердых полезных ископаемых подсчитываются и учитываются по результатам геологоразведочных работ и всех видов горных и буровых работ, выполняемых в процессе промышленного освоения месторождений. Данные о запасах используются при планировании геологоразведочных работ, а по месторождениям, подготовленным к промышленному освоению,

— для проектирования предприятий по добыче полезных ископаемых и переработке минерального сырья, планирования развития горных работ и эксплуатационной разведки. Запасы подсчитываются и учитываются раздельно по каждому виду твердых полезных ископаемых и направлению их возможного промышленного использования. По комплексным месторождениям подлежат обязательному подсчету и учету запасы основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, а также содержащихся в них компонентов (металлов, минералов, химических элементов и их соединений), целесообразность промышленного использования которых определена утвержденными кондициями на минеральное сырье. Подсчет и учет запасов полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, имеющих промышленное значение, производятся по наличию их в недрах без учета потерь и разубоживания при добыче, обогащении и переработке; запасы попутных компонентов, накапливающихся при обогащении в товарных концентратах или продуктах металлургического передела, подсчитываются и учитываются как в недрах, так и в извлекаемых минералах. Количественная оценка прогнозных ресурсов месторождений твердых полезных ископаемых производится комплексно. При этом используются требования к качеству и технологическим свойствам полезных ископаемых, предусмотренные кондициями, утвержденными для известных аналогичных месторождений, с учетом возможных изменений указанных требований в ближайшей перспективе. Оценка качества полезных ископаемых производится в зависимости от возможных направлений их использования в народном хозяйстве в соответствии с утвержденными кондициями, требованиями действующих условий и с учетом технологии их добычи и переработки, обеспечивающей комплексное использование добытого минерального сырья в естественном виде или извлечение из него компонентов, имеющих промышленное значение. При этом определяются содержание полезных и вредных компонентов и формы их нахождения. Подсчет и учет запасов твердых полезных ископаемых производятся в единицах массы и объема. Запасы твердых полезных ископаемых по степени их изученности подразделяются на разведанные — категории А, В и Ct и предварительно оцененные — категория С2 . Запасы категории А должны удовлетворять следующим требованиям:

— установлены размеры, форма и условия залегания тел полезного ископаемого;

— определены природные разновидности, выделены и оконтурены промышленные (технологические) типы и сорта полезного ископаемого, установлены их состав, свойства и распределение ценных и вредных компонентов по минеральным формам; качество выделенных промышленных (технологических) типов и сортов полезного ископаемого охарактеризовано по всем предусмотренным кондициями показателям; — технологические свойства полезного ископаемого изучены с детальностью, обеспечивающей получение исходных данных, достаточных для проектирования технологической схемы его переработки;

— контур запасов полезного ископаемого определен в соответствии с требованиями кондиций по скважинам или горным выработкам.

Запасы категории В должны удовлетворять следующим требованиям:

— установлены размеры, основные особенности и изменчивость формы, внутреннего строения и условий залегания тел полезного ископаемого;

— определены природные разновидности, выделены и при возможности оконтурены промышленные (технологические) типы полезного ископаемого;

— технологические свойства полезного ископаемого изучены в степени, необходимой для выбора принципиальной технологической схемы переработки;

— контур запасов полезного ископаемого определен в соответствии с требованиями кондиций по скважинам или горным выработкам.

Запасы категории Ct должны удовлетворять следующим требованиям:

— выяснены размеры и характерные формы тел полезного ископаемого, основные особенности условий их залегания и внутреннего строения;

— технологические свойства полезного ископаемого охарактеризованы в степени, достаточной для обоснования промышленной ценности разведанных запасов;

— контур запасов полезного ископаемого определен в соответствии с требованиями кондиций по скважинам или горным выработкам.

Запасы категории С2 должны удовлетворять следующим требованиям:

— размеры, форма, внутреннее строение тел полезного ископаемого и условия их залегания оценены по геологическим и геофизическим данным и подтверждены вскрытием полезного ископаемого единичными скважинами или горными выработками;

— контур запасов полезного ископаемого определен в соответствии с требованиями кондиций на основании единичных скважин, горных выработок, естественных обнажений. В составе запасов твердых полезных ископаемых выделяются по их народнохозяйственной значимости балансовые и забалансовые запасы. Прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых в соответствии с законодательством о недрах — количество находящегося в недрах полезного ископаемого, наличие и вид которого подтверждены косвенными методами геологического изучения.

Прогнозные ресурсы оцениваются раздельно по каждому виду твердых полезных ископаемых и направлению их возможного промышленного использования. Подсчет и учет прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых производятся в единицах массы или объема. Прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых, наличие которых предполагается на основе общих геологических представлений, научно-теоретических предпосылок, результатов геологического картирования, геофизических и гидрохимических исследований, оцениваются в границах бассейнов, крупных районов, рудных узлов, рудных полей и отдельных месторождений. Данные о прогнозных ресурсах используются для планирования поисково-оценочных и геологоразведочных работ. Прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых по степени их обоснованности подразделяются на категории Р,, Р2 и Р3 . Прогнозные ресурсы категории Р] учитывают возможность прироста запасов за счет расширения площадей распространения тел полезного ископаемого за контуры подсчета запасов по категории С2 . Прогнозные ресурсы категории Р2 учитывают возможность обнаружения в бассейне, районе, рудном узле, рудном поле новых месторождений полезных ископаемых, предполагаемое наличие которых основывается на положительной оценке выявленных при крупномасштабной геологической съемке и поисковых работах проявлений полезного ископаемого. Прогнозные ресурсы категории Р3 учитывают лишь потенциальную возможность формирования и промышленной локализации месторождений того или иного вида полезных ископаемых.

**5.3. Правовая регламентация учета геологической информации**

**5.3.1. Система учета и экспертизы геологической информации**

Полученная пользователем недр геологическая информация в силу ее особого правового статуса подлежит представлению государству. Государство, получив соответствующие материалы, подвергает их государственной геологической экспертизе, а затем направляет на хранение в систему государственных геологических фондов. Государственному учету и включению в государственный реестр подлежат работы по геологическому изучению недр, участки недр, предоставленные для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами. Государственный учет и ведение государственного реестра осуществляются по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления Государственным фондом недр. В целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе. Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов. Заключение государственной экспертизы о промышленной значимости разведанных запасов полезных ископаемых является основанием для их постановки на государственный учет. Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, что представляемые на государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их народнохозяйственного значения, горнотехнических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи. Государственной экспертизе подлежит также геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Предоставление таких участков недр в пользование разрешается только после проведения государственной экспертизы геологической информации. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется специально уполномоченными государственными органами РФ и субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Осуществление предусмотренной Закон РФ «О недрах» государственной экспертизы запасов полезных ископаемых Правительством РФ возложено на МПР как федеральный орган управления Государственным фондом недр. Целью государственной геологической экспертизы является создание условий для рационального комплексного использования Государственного фонда недр на основе оценки информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, определение рациональных условий, границ и платы по предоставляемым в пользование участкам недр. Государственная геологическая экспертиза осуществляется организациями МПР: Центральной комиссией по государственной экспертизе запасов полезных ископаемых; территориальными комиссиями; Государственным предприятием по экспертизе проектов и результатов геологических работ (ГП «Геолэкспертиза») и другими специализированными организациями, образуемыми МПР. Объектами государственной геологической экспертизы являются: — материалы подсчета и переоценки запасов по всем разведанным, оцененным, вовлекаемым в освоение и разрабатываемым месторождениям, в том числе техногенным; — ТЭО параметров кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах и коэффициентов извлечения нефти и газового конденсата;

— материалы, обосновывающие предложения по частичному или полному освобождению недропользователей от платежей за пользование недрами или получения ими отсрочек от уплаты этих платежей;

— геологические материалы, обосновывающие оценку прогнозных ресурсов участков недр, передаваемых недропользователем для осуществления геологического изучения, поисков и разведки месторождений полезных ископаемых;

— геологические отчеты и картографические материалы по результатам научно-исследовательских, геолого-съемочных, поисковооценочных работ, геофизических, гидрогеологических изысканий, осуществляемых в рамках федеральных и региональных программ геологического изучения недр за счет бюджетов различных уровней, а также собственных средств недропользователей;

— предпроектная документация, связанная с геологическим изучением недр;

— программы, проекты соглашений о разделе продукции и иные материалы с точки зрения полноты и комплексности извлечения полезных ископаемых, их рационального использования и охраны недр;

— проекты на проведение геологического изучения недр, финансируемые за счет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, поступающих в федеральный бюджет, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и в том числе передаваемых добывающим предприятиям, самостоятельно проводящим работы по геологическому изучению недр, а также за счет собственных средств недропользователей;

— проекты на добычу полезных ископаемых в части рационального и комплексного использования недр;

— проекты на переработку минерального сырья в части комплексного использования и охраны недр;

— геологическая информация об участках недр, намечаемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений для хранения нефти и газа, захоронения токсичных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых;

— проекты на специализированные геологические работы, проводимые на континентальном шельфе морей и океанов. Представление материалов на государственную геологическую экспертизу осуществляется недропользователями вне зависимости от источников финансирования, форм собственности и ведомственной принадлежности.

**5.3.2. Государственная комиссия по запасам**

Головной организацией в системе МПР в области государственной геологической экспертизы является государственное учреждение — Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых (ГКЗ). Правовой статус ГКЗ определен МПР [101]. В своей деятельности ГКЗ руководствуется Конституцией РФ, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и изданными в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами, приказами МПР, а также уставом организации. ГКЗ является государственным учреждением, имеет права, соответствующие целям деятельности, и несет связанные с этой деятельностью обязанности. ГКЗ является юридическим лицом по законодательству РФ, имеет обособленное имущество, самостоятельный баланс, текущий, бюджетный, расчетный, валютный и другие счета в банке, печать установленного образца со своим наименованием, штампы и бланки. Комиссия может выступать истцом и ответчиком в суде, в т.ч. арбитражном и третейском, от своего имени. Она отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества, если решение принималось по указанию собственника имущества или с его согласия. Основной целью ГКЗ является проведение в соответствии с ФЗ «О недрах» государственной экспертизы запасов полезных ископаемых по результатам геологического изучения и оценки месторождений и определение достоверности, количества и качества разведанных запасов, промышленного значения месторождений, а также геологической информации об участках недр, предполагаемых для использования в целях, не связанных с добычей минерального сырья. Предметом деятельности ГКЗ является: — организация и проведение государственной геологической экспертизы с целью определения достоверности и правильности оценки количества и качества разведанных запасов месторождений полезных ископаемых и установление их экономического значения; — оценка полноты изучения геологических, гидрогеологических и инженерно-геологических условий залегания месторождений, а также характеристик участков недр, предоставляемых для использования в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, и их пригодности для этих целей;

— установление геологически, технически и экономически обоснованных предельных значений параметров (кондиций) для подсчета запасов полезных ископаемых, коэффициентов извлечения нефти и газового конденсата, обеспечивающих наиболее полную отработку запасов месторождений на рациональной экономической и экологической основе;

— подготовка в соответствии со своей компетенцией рекомендаций по условиям лицензирования недропользования или размеру ставок регулярных платежей за пользование недрами;

— осуществление, при необходимости, экспертной оценки обеспеченности объема эмиссии ценных бумаг (акций), выпускаемых горнодобывающими предприятиями (компаниями) акционерного типа, достоверными запасами минерального сырья;

— разработка в установленном законодательством порядке нормативных документов, регламентирующих содержание и порядок представления на государственную экспертизу информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность;

— осуществление методического руководства территориальными государственными комиссиями по запасам полезных ископаемых (ТКЗ).

Разведанные запасы полезных ископаемых без положительного заключения государственной экспертизы на государственный учет не ставятся, а месторождение вовлечению в промышленное освоение не подлежит. В отдельных случаях по решению ГКЗ на месторождении с целью уточнения геологического строения, условий разработки и технологических свойств полезных ископаемых по согласованию с органами Госгортехнадзора и природоохранными органами может быть разрешена опытно-промышленная добыча. При этом устанавливаются сроки представления материалов геолого-экономической оценки месторождений на повторное рассмотрение. При невозможности объективной оценки количества и качества разведанных запасов, недостаточной изученности условий их добычи или недостатке сведений о пригодности участков недр для использования в целях, не связанных с добычей минерального сырья, материалы по объекту должны быть доработаны в соответствии с изложенными в протоколе ГКЗ замечаниями и предложениями и представлены в ГКЗ на повторное рассмотрение. Таким образом, ГКЗ вправе обязать провести по сути дела дополнительные объемы работ. ГКЗ несет ответственность за обоснованность оценки достоверности запасов, подготовленности месторождений для промышленного освоения и пригодности участков недр для их использования для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Однако реальных механизмов осуществления такой ответственности не предусмотрено. Одной из важнейших задач государственной экспертизы является утверждение объема извлекаемых запасов. Утвержденная величина этих запасов становится обязательной при последующем проектировании разработки месторождений. При планово-административной системе эта схема действовала достаточно эффективно. При переходе к рыночным принципам ведения хозяйства определенные коррективы должны были быть введены не только в порядок расчета и утверждения величины извлекаемых запасов, но и в само понимание этого параметра. Величина извлекаемых запасов прямо зависит от величины затрат на разработку. Чем больше затраты, тем большего коэффициента извлечения можно достичь. Но чрезмерные затраты невыгодны пользователю недр. Как правило, ему выгоднее «снять сливки», т.е. быстро получить относительно легко добываемую часть запасов, а остальное оставить в пласте. Задача ГКЗ и экспертизы — установить приемлемую для обеих сторон величину коэффициента извлечения. Однако на этом дело не должно оканчиваться. Главное — установить в лицензионном соглашении или в СРП организационно-правовой механизм, обеспечивающий достижение установленного объема извлечения полезного ископаемого. Разработка месторождения продолжается 10—15—20 и даже более лет. Следовательно, достижение установленного объема извлечения происходит постепенно. При этом к концу периода, когда еще не все установленные запасы извлечены, начинает интенсивно снижаться годовая текущая рентабельность добычи. Пользователь начинает терять интерес к данному месторождению, хотя в нем еще и осталось достаточно много полезного ископаемого. В соответствии с принципами рыночной экономики пользователь недр вправе в любой момент прекратить добычу. В крайнем случае, известив государство за 3—6 месяцев. Подобная ситуация в настоящее время практически не регламентируется. Другой аспект проблемы состоит в том, что величина коэффициента извлечения находится в обратной зависимости от величины устанавливаемых налоговых отчислений. При этом возможны три варианта расчета коэффициента извлечения полезного ископаемого.

Первый — когда налоги (сборы, платежи) не учитываются. Определяется максимально возможный по техническим условиям потенциальный объем извлечения.

Второй — когда учитываются в полной мере все установленные в данный момент налоги. Это минимальная величина извлечения. И, наконец, промежуточное значение, когда в лицензионном соглашении или в СРП предусматривается введение установленных законом налоговых льгот. Эта схема пока также законодательно не регламентирована и реализуется лишь в отдельных случаях путем введения в лицензионное соглашение или в СРП индивидуальных взаимосогласованных сторонами поправок и дополнений к налоговому режиму по данному месторождению в рамках действующего законодательства.

**5.3.3. Формы учета геологической информации**

Законодательством о недрах предусмотрены две основные формы систематизированного учета геологической информации: государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (далее — кадастр) и государственный баланс запасов полезных ископаемых (далее — баланс запасов). Кадастр и баланс запасов составляются и ведутся систематически федеральным органом управления государственным фондом недр на основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный и территориальный фонды геологической информации в соответствии с ФЗ «О недрах», а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Кадастр ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях. Кадастр должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку по каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. С целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Кадастр и баланс запасов полезных ископаемых составляют основу банка данных о геологическом строении и состоянии изученности территории страны, т.е. геологического фонда России. Система управления и правовой статус этих фондов неоднократно менялись. В 1937 г. Постановлением СНК СССР1 был создан Всесоюзный геологический фонд (ВГФ), который вначале подчинялся Главному геологическому управлению Наркомтяжмаша СССР. В 1939 г. ВГФ был подчинен организованному Комитету по делам геологии при СНК СССР2 . В последующие годы при всех реорганизациях управления геологической службой России статус ВГФ как центра, аккумулирующего всю информацию о геологическом строении и разработке недр, сохранялся. С 1992 г., после распада СССР, он стал называться Всероссийским. В 1998 г. приказом МПР фонд был преобразован и переименован в Федеральное государственное унитарное научно-производственное предприятие «Российский федеральный геологический фонд» (Росгеолфонд). Росгеолфонд находится в ведении МПР и обеспечивает функционирование Единой государственной информационной системы РФ по недропользованию и геологической изученности недр (далее — ЕИСН). В состав ЕИСН, кроме Росгеолфонда, независимо от ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы, входят территориальные, региональные и специализированные фонды геологической информации и информационно-компьютерные центры, государственный, отраслевые и специализированные банки геологической информации, предприятия и их подразделения, научно-исследовательские и иные организации, хранящие первичные и в различной степени обобщенные материалы геологического содержания, полученные за счет средств государственного бюджета, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, собственных средств и иных источников финансирования и подлежащие государственному учету и хранению в соответствии с ФЗ «О недрах», а также нормативным и правовыми актами Правительства РФ и МПР. 1 СЗ СССР, 1937 г., № 21, ст. 84. 2 СП СССР, 1939 г., № 23, ст. 139. Росгеолфонд создан с целью формирования, ведения, хранения и организации использования геологической, нормативно-правовой и методической информации в соответствии с ФЗ «О недрах», а также управления государственными геологическими информационными ресурсами РФ, относящимися к Архивному фонду РФ, а также к части Федерального фонда научно-технической информации по геологии и минеральным ресурсам. Росгеолфонд взаимодействует в своей деятельности с федеральным и территориальными органами управления Государственным фондом недр, а также с недропользователями и потребителями геологических информационных ресурсов, с Федеральной архивной службой РФ и с органами государственной системы научно-технической информации по геологии и минеральным ресурсам. Росгеолфонд осуществляет методическое и иное в пределах своей компетенции руководство деятельностью территориальных и специализированных фондов геологической информации, а также государственных информационно-геологических центров, действующих самостоятельно или в составе других юридических лиц. Создание, реорганизация и ликвидация этих фондов и центров, назначение их руководителей и утверждение положений (уставов) производится по согласованию с Росгеолфондом. Росгеолфонд осуществляет функции головной федеральной организации по формированию, ведению, хранению и организации использования информационных геологических ресурсов и в этих целях выполняет работы по геологическому изучению недр, государственному геологическому информационному обеспечению недропользования в Российской Федерации, созданию и использованию с привлечением других предприятий и организаций компьютерных информационных технологий, научно-исследовательские, издательские и полиграфические, картосоставительские и картографические работы, а также иную деятельность, в том числе на коммерческой основе. Предметом и основными видами деятельности Росгеолфонда являются: — формирование, ведение, хранение и организация федерального, территориальных и специализированных фондов геологической информации о недрах, независимо от формы ее представления и формы собственности; — учет запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых, в том числе подземных вод, а также учет выявленных месторождений и проявлений полезных ископаемых, ведение государственного баланса запасов и государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; — государственная регистрация и учет лицензий на право пользования недрами, формирование, ведение, хранение и организация использования фонда лицензионных документов, а также первичных материалов и документов, на основании которых получено или переоформлено право пользования недрами, в том числе материалов конкурсов и аукционов, учет и анализ документов о результатах проверки исполнения условий лицензионных соглашений по недропользованию; — государственная регистрация и учет всех видов работ по геологическому изучению недр; — ведение учета геологической, гидрогеологической, инженерногеологической, геофизической, эколого-геологической и геохимической изученности территории РФ, учета эксплуатационных запасов подземных вод и кадастра буровых скважин, вскрывших подземные воды; — формирование и ведение Государственного реестра Государственного фонда недр по следующим разделам: участки недр, работы по геологическому изучению недр, лицензии на право пользования недрами, владельцы лицензий; — анализ и обобщение отечественного и зарубежного опыта в области учета и оценки минеральных ресурсов и по другим вопросам недропользования; — научно-методическое и нормативно-правовое обеспечение развития и функционирования информационной системы МПР; — формирование и ведение баз данных по нормативно-правовым, методическим и инструктивным материалам в области геологического изучения недр и недропользования в России; — комплексный анализ и оценка минерально-сырьевого потенциала РФ и зарубежных стран; — сбор, контроль за достоверностью данных и подготовка материалов к ежегодному Государственному докладу о состоянии минерально-сырьевой базы РФ, реализации федеральной и территориальных программ воспроизводства минерально-сырьевой базы и по другим вопросам недропользования; — издательская, картосоставительская и другая деятельность в пределах компетенции фонда.

**Глава 6. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НЕДР В ПОЛЬЗОВАНИЕ**

**6.1. Предоставление прав в сфере недропользования**

Лицензирование видов деятельности представляет собой установленный и регламентируемый государством порядок, в соответствии с которым определенные виды деятельности могут осуществляться юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем независимо от их организационно-правовой формы только на основании лицензии — специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования. Процедура лицензирования видов деятельности представляет собой мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий. Лицензионные требования и условия представляют собой совокупность установленных нормативными правовыми актами требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Лицензирующими органами являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляющие лицензирование в соответствии с законодательством РФ. К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. Лицензия выдается отдельно на каждый лицензируемый вид деятельности. Вид деятельности, на осуществление которого получена лицензия, может выполняться только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Деятельность, на осуществление которой федеральными органами государственной власти выдана лицензия, может осуществляться на всей территории РФ. Деятельность, на осуществление которой лицензирующим органом субъекта РФ выдана лицензия, может осуществляться только на территории данного субъекта РФ. Срок действия лицензии устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности. Для финансирования лицензирования устанавливаются сборы за выдачу лицензии. Лицензирование видов деятельности в РФ регулируется ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» . При этом он не распространяется на отдельные виды деятельности, лицензирование которых должно осуществляться в рамках специального законодательства. К таким сферам деятельности закон отнес внешнеэкономические операции, страховую деятельность, отношения, возникающие в связи с использованием результатов интеллектуальной деятельности и др. К этим видам деятельности отнесена также деятельность, связанная с использованием природных ресурсов. Лицензирование отдельных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами, осуществляется Госгортехнадзором. Исходя из этого, в сфере недропользования лицензирование деятельности осуществляется по двум направлениям: — деятельность по осуществлению работ, связанных с пользованием недрами, т.е. с поиском, разведкой и добычей полезных ископаемых и использованием других полезных свойств недр; — непосредственно получение права пользования участками недр.

Первое направление регулируется законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности

Второе направление деятельности — лицензирование пользования недрами как одного из видов природных ресурсов — осуществляется в соответствии с Законом РФ «О недрах» в рамках так называемой государственной системы лицензирования. Помимо этого, законодательством об охране окружающей природной среды предусмотрена выдача лицензии на комплексное природопользование. Она представляет собой разрешение, выдаваемое природопользователю специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, с указанием: — видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов; — экологических требований, при которых допускается использование природных ресурсов, последствий несоблюдения этих требований. Как указывалось, для отдельных видов пользования недрами установлена регистрационная форма предоставления права пользования недрами. Получения лицензии не требуется при предоставлении участков недр в пользование для регионального геологического изучения недр, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, создание и ведение мониторинга геологической среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр. Указанные работы проводятся на основании государственной регистрации в территориальном или федеральном геологическом фонде. Получения лицензии не требуется на пользование участками недр для строительства и эксплуатации коммуникаций электрогазотепловодоснабжения и канализации, транспортных тоннелей и сооружений автомобильных и железных дорог, трубопроводов, оросительных и судоходных каналов. Пользование недрами для указанных целей осуществляется на основании регистрации указанных работ в территориальном органе управления Государственным фондом недр. Получение лицензии не требуется на пользование недрами собственникам, владельцам земельных участков при осуществлении ими добычи общераспространенных полезных ископаемых на глубине до пяти метров, устройстве и эксплуатации бытовых колодцев, скважин и других подобных сооружений для бытовых нужд.

**6.2. Государственная система лицензирования пользования недрами**

**6.2.1. Задачи государственной системы лицензирования**

Законодательством СССР [17, 21], а затем законодательством РФ [30] было установлено, что недра как объект государственной собственности с целью использования их полезных свойств, в том числе добычи полезных ископаемых, могут передаваться только в пользование. Другие формы отчуждения участков недр прямо запрещены. Разрешительно-договорная система предоставления недр в пользование сложилась в России исторически. Горное положение СССР принятое в 1927 г. [17], предусматривало проведение поисковых и разведочных работ на основе «разрешительных на поиски и разведку свидетельств», выдаваемых горными органами. Открытые месторождения предоставлялись горнопромышленникам под детальную разведку или под разработку на договорных началах. В договоре устанавливались сроки, обязательная минимальная добыча, платежи за пользование недрами. Все эти параметры подлежали согласованию с соответствующими государственными экономическими, финансовыми и горнонадзорными органами (советами народного хозяйства, комиссариатами). Постепенно элементы договорной системы утрачивали свое значение и уже в середине 30-х годов превратились в чисто формальную административную процедуру. В послевоенный период из законодательства [20] было исключено даже упоминание о договорных отношениях. Закон РФ «О недрах» в 1992 г. ввел принципиально новый институт горного права — государственную систему лицензирования, представляющую единый порядок предоставления недр в пользование и включающую информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление. Задачей государственной системы лицензирования является обеспечение: — практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности РФ; — социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ; — равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий на пользование недрами; — развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами; — необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами. В процессе предоставления недр в пользование одна сторона — государство — определяет порядок и условия, на которых оно предполагает передать недра в пользование, другая сторона — недропользователь — добровольно решает, подходят ли ему эти условия, и при положительном решении заявляет, что готов приступить к использованию недр. При рассмотрении условий, выдвинутых государством в любом виде (жесткий перечень условий, конкурсные условия с фиксированным нижним или верхним значениями конкурсного параметра и т.п.), недропользователь обычно вправе в той или иной форме вести переговоры об уточнении или изменении условий. В конечном итоге, если обе стороны окончательно определили и согласовали взаимоприемлемые условия, они должны, во-первых, юридически оформить получение недропользователем права пользования недрами, вовторых, зафиксировать в форме соглашения или договора конкретные условия пользования недрами. В случае, если потенциального недропользователя предлагаемые условия все-таки не устраивают, он вправе прекратить переговоры и отказаться от заявки.

**6.2.2. Подготовка участков недр к предоставлению в пользование**

Весь процесс предоставления недр в пользование можно подразделить на четыре последовательных этапа:

— определение участков недр для передачи в пользование;

— определение условий недропользования;

— выбор недропользователя;

— оформление предоставления недропользователю права пользования участком недр.

Определение участков недр, которые подлежат передаче в пользование, обычно осуществляется в рамках федеральных и региональных программ развития народного хозяйства и его отраслей и, в частности, программ воспроизводства минерально-сырьевой базы. В конечном итоге эти программы устанавливают цель и ожидаемый конечный результат использования того или иного участка недр. Федеральный орган управления Государственным фондом недр и его территориальный орган ведут учет имеющихся и вновь выявляемых участков недр, являющихся объектами лицензирования, и совместно с администрацией субъекта РФ подготавливают перечень участков недр федерального и регионального значения, которые будут предоставляться в пользование в течение определенного срока. Подготовка перечня объектов лицензирования осуществляется в соответствии с государственными программами развития минерально-сырьевой базы и добывающей промышленности, конъюнктурой рынка минерального сырья, поступающими заявками на разработку месторождений полезных ископаемых. Согласование перечня объектов лицензирования федерального и регионального значения с федеральными органами управления осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр. Подготовка перечней объектов лицензирования местного значения осуществляется территориальным органом управления Государственным фондом недр совместно с администрациями муниципальных образований. Эти перечни согласовываются с уполномоченными органами управления субъекта РФ, территориальным органом управления и охраны водного фонда, районными органами по охране окружающей среды, органами Государственного горного надзора. Утверждение указанных перечней объектов лицензирования осуществляется администрацией субъекта РФ. В перечни объектов лицензирования местного значения обычно запрещается включать месторождения строительных материалов при наличии в районе этих месторождений отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, являющихся альтернативными источниками сырья. Объекты лицензирования, включенные в утвержденные перечни, выставляется на конкурсы (аукционы) или предоставляются в пользование на бесконкурсной основе. Перечень объектов лицензирования, пользование которыми может осуществляться на условиях раздела продукции, подготавливается в соответствии с ФЗ «О СРП». Определение условий, на которых предполагается передать в пользование конкретный участок недр, осуществляют специально на то уполномоченные органы. В зависимости от вида пользования недрами условия могут носить как коммерческий, так и некоммерческий характер. Коммерческие условия или показатели определяются на основании технико-экономических и маркетинговых исследований. Некоммерческие — исходя из основной цели предоставления данного участка недр в пользование. Перечень условий может состоять из параметров и требований как жестко фиксируемых, не подлежащих изменению, так и переменных, которые могут быть предметом изменения и уточнения по результатам переговоров с потенциальными пользователями недр. В соответствии с законодательством не подлежат изменению условия, зафиксированные в конкурсных условиях. Условия недропользования, определяемые в лицензии, перед их утверждением уполномоченными на то лицами, а условия проводимых конкурсов для выбора недропользователя согласовываются с органами управления, участвующими в регулировании отношений недропользования, в соответствии с их компетенцией. Порядок согласования условий недропользования и условий конкурсов по участкам недр, имеющим федеральное значение, определяет федеральный орган управления Государственным фондом недр в соответствии с федеральным законодательством. Условия лицензий на пользование участками недр регионального значения и условия конкурсов по этим участкам согласовывают с территориальным органом государственного горного надзора (кроме пресных подземных вод), органом по охране окружающей среды, а также при предоставлении участков недр для добычи подземных вод, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, территориальным органом управления, использования и охраны водного фонда и областной санитарно эпидемиологической службой. Условия лицензий на пользование участками недр местного значения и условия конкурсов по этим участкам согласовывают с администрациями муниципальных образований, а подземным водам — также с районным органом санитарно-эпидемиологического надзора. Условия пользования участками недр, предоставляемыми для геологического изучения с целью поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, согласовываются с органами управления, определяемыми администрацией субъекта РФ. Подготовка проектов условий недропользования и проектов условий конкурсов (аукционов) по всем участкам недр, а также их согласование осуществляется территориальным органом управления Государственным фондом недр федерального органа управления Государственным фондом недр с привлечением специалистов необходимого профиля и экспертов. Расходы на проведение указанной работы включают в лицензионный сбор. Государственная экологическая экспертиза проводится после подготовки недропользователем проекта ведения работ, связанных с пользованием недрами. Следующим этапом является выбор пользователя недр, которому государство готово передать недра в пользование и который готов добровольно взять их в пользование на приемлемых для него условиях. Выбор пользователя недр может быть осуществлен либо на основании конкурсного принципа, либо административным решением. Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления Государственным фондом недр и его территориальные органы. Работают они практически на всех этапах в непосредственном контакте и во взаимосвязи с соответствующими органами субъектов РФ в сфере недропользования. Федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы осуществляют подготовительную работу, связанную с проведением конкурсов (аукционов) и предоставлением лицензий, согласовывают условия лицензии с государственными органами управления промышленностью, земельными, водными и лесными ресурсами, государственными органами охраны окружающей природной среды, органами государственного горного надзора, а в части, касающейся платы, — с государственными органами управления экономикой. В случаях, установленных законодательством РФ, условия пользования недрами должны быть согласованы с федеральным органом исполнительной власти по обороне и федеральным органом исполнительной власти по безопасности. При предоставлении лицензии на бесконкурсной основе все виды согласований проводятся совместно с потенциальным пользователем недр. Оформление, государственная регистрация и выдача лицензии на пользование недрами осуществляются федеральным органом управления Государственным фондом недр или его территориальным органом. Положение о порядке лицензирования пользования недрами должно утверждаться федеральным законом. Проект такого закона находится в стадии принятия в ГД РФ. В настоящее время продолжает действовать Положение «О порядке лицензирования пользования недрами», принятое в 1992 г. [31]. Государственная система лицензирования обеспечивает предоставление потенциальному недропользователю права пользования участком недр, которое представляет собой, по существу, установленное законодательством о недрах право использовать полезные свойства недр, присваивать доход от этого. Право пользования недрами основано на государственной собственности на недра. Законодательство о недрах регламентирует порядок пользования недрами: виды пользования, выбор пользователя, сроки, порядок предоставления, права и ответственность сторон, фискальные условия и др.

**6.2.3. Практика лицензирования**

Анализ практики функционирования того или иного института права является одним из условий глубокого понимания его внутренней сущности и определения совершенствования механизмов его действия. Государственная система лицензирования пользования недрами, как отмечалось, является принципиально новым институтом, находящимся в стадии формирования. Поэтому изучение практики лицензирования, выявление положительных и отрицательных факторов ее действия становится весьма актуальной проблемой. О масштабах распространения и эффективности действия государственной системы лицензирования свидетельствуют материалы инвентаризации объектов недропользования на территории РФ, проведенной в 1998—1999 гг. МПР [156]. Целью инвентаризации являлось обеспечение эффективного использования ресурсов Государственного фонда недр. Задачи инвентаризации: проверка соответствия ранее выданных лицензий действующему законодательству РФ и анализ выполнения предусмотренных в лицензиях условий пользования недрами по важнейшим объектам недропользования [77]. Инвентаризация была проведена по 2887 объектам недропользования, из них по 487 — комиссией федерального уровня (МПР, Минэнерго, Госгортехнадзор и др.) и по 2400 — территориальными комиссиями. По видам полезных ископаемых проверено 677 объектов углеводородного сырья, 1453 месторождений благородных металлов и драгоценных камней, 757 металлических полезных ископаемых, нерудного сырья и подземных вод. Всего инвентаризацией в той или иной степени были охвачены 81 субъект РФ, 993 недропользователя. В процессе проведения инвентаризации были выявлены факты несоответствия ранее выданных лицензий действующему законодательству РФ. Наиболее значимые из них: — выдача добычных и совмещенных лицензий в 1993—1994 гг. на бесконкурсной основе по п. 19.1 Положения «О порядке лицензирования пользования недрами» недропользователям, не имеющим основания для получения лицензий по данному пункту; — переоформление лицензий без оснований, предусмотренных статьей 17-1 Закон РФ «О недрах»; — несоответствие содержания лицензионного соглашения требованиям Закон РФ «О недрах» (ст. 12) (по большинству субъектов РФ): отсутствие конкретных сроков начала работ, сроков представления информации на государственную экспертизу, выхода на проектную мощность и т.д.; — уровень добычи углеводородного сырья корректируется протоколами ЦКР Минэнерго, при этом в лицензионные соглашения изменения (дополнения) не вносятся;

— пользование недрами без надлежащего оформления прав недропользования: лицензии выдаются без оформления документации на горный и земельный отводы; — несвоевременное переоформление лицензии предприятий-недропользователей при изменении организационно-правовой формы;

— перенос сроков освоения месторождений через дополнения к лицензионным соглашениям, подписанным недропользователем и органами, выдавшими лицензию, и др. Несоответствие выданных лицензий действующему законодательству обусловлено главным образом несоответствием законодательства субъектов РФ федеральному горному законодательству, а также недостаточной обеспеченностью нормативными документами по лицензированию; отсутствием опыта в вопросах лицензирования; недостаточной юридической подготовкой исполнителей. Наиболее распространенными нарушениями выполнения лицензионных соглашений являются: — срыв установленных в лицензии сроков введения в промышленную эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, невыхода на проектный уровень добычи в сроки, установленные лицензионными соглашениями, что приводит к недополучению бюджетами различных уровней значительных сумм;

— бездействующий и законсервированный фонд скважин на ряде предприятий составляет 60 процентов и более с тенденцией дальнейшего роста, что приводит к разбалансированию системы разработки, выборочной отработке запасов, снижению конечной нефтеотдачи, т.е. к безвозвратной потере нефти;

— многие объекты добычи углеводородного сырья имеют устаревшую технологическую документацию, обновление ее ведется медленными темпами;

— практически все недропользователи в нарушение лицензионных соглашений имеют существенные задолженности по ресурсным платежам в бюджеты различных уровней.

Нарушения существенных условий лицензионных соглашений недропользователями вызваны следующими основными причинами: недостаточной оценкой со стороны органов, выдающих лицензии, финансового состояния, технической оснащенности потенциального недропользователя; общей экономической обстановкой в стране (отсутствие инвестиций, неплатежи и т.д.); падением производства, недисциплинированностью недропользователей, недостаточностью контроля, отсутствием экономических и административных рычагов воздействия на недропользователя и т.д. По всем выявленным нарушениям недропользователям выдавались соответствующие предписания со сроками исполнения, направлялись представления в органы, выдавшие лицензии, в прокуратуру, приостанавливалось или досрочно прекращалось право на пользование недрами. Законодательство трактует государственную систему лицензирования только как механизм предоставления права пользования недрами. Однако на практике она вышла за эти рамки и в той или иной мере стала регулировать весь процесс недропользования, т.е. реализацию установленных условий пользования. б.З. Виды пользования недрами Все недра на определенный момент подразделяются на изученные и неизученные. Такое деление, естественно, весьма относительно, но вполне правомерно. В свою очередь изученные части недр делятся на используемые участки и неиспользуемые части недр. Изученные участки недр являются объектом пользования либо потенциального пользования. Неизученные части недр подлежат исследованию и оценке с целью определения их полезных свойств и возможных перспектив использования. Полезные свойства недр определяются наличием в них полезных ископаемых и других ресурсов; строением, позволяющим использовать их для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, в частности, для создания подземных хранилищ, санитарно-оздоровительных объектов; возможностью изучения их поведения, оказывающего в той или иной мере влияние на жизнь людей. Все это, в конечном счете, определяет многообразие возможных видов пользования недрами. Впервые подразделение пользования недр по видам было введено Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах в 1976 г. [19]. Выделялось 4 вида пользования: геологическое изучение; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ, демпинга, сброса сточных вод; удовлетворение иных государственных и общественных потребностей. Действующим законодательством о недрах выделено шесть видов пользования недрами, в соответствии с которыми они и могут предоставляться в пользование: — региональное геологическое изучение;

— геологическое изучение;

— разведка и добыча полезных ископаемых;

— строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей;

— образование особо охраняемых геологических объектов;

— сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Как самостоятельный вид пользования недрами, подлежащий лицензированию, региональное геологическое изучение было введено Законом РФ «О недрах» в 1995 г. Этот вид работ осуществлялся и ранее. Работы велись за счет средств государственного бюджета, и достаточно было решения МПР для их осуществления. Закон РФ «О недрах» 1995 г. ввел эти работы в систему государственного лицензирования пользования недрами. Как регламентируемый вид пользования недрами региональное геологическое изучение предусматривает проведение региональных геолого-геофизических работ, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр. Под существенным нарушением целостности недр следует понимать комплекс работ, определенный законодательством о недрах, который может проводиться в процессе следующих видов пользования недрами: геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. К существенным нарушениям целостности недр относятся: проходка тяжелых горных выработок, бурение скважин для добычи полезных ископаемых, строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Региональное геологическое изучение следует отличать от другого вида пользования недрами — геологического изучения. Геологическое изучение как подлежащий лицензированию вид пользования недрами включает поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Таким образом, этот вид пользования недрами включает в себя два этапа: поиск объекта геологического изучения и его оценку. Поиск месторождения полезного ископаемого как этап работ в составе вида пользования недрами, называемого «геологическое изучение», имеет целью обнаружить скопление в недрах полезного ископаемого в количестве, достаточном для его коммерческой добычи. Законодательство о недрах не регламентирует состав и продолжительность поисковых работ в общей продолжительности этапа геологического изучения. Оценка как этап работ в составе геологического изучения недр как вида пользования недрами имеет целью на основе установленных методов и приемов интерпретации, обобщения и анализа геологической информации установить коммерческую целесообразность продолжения работ по разведке и добыче найденного полезного ископаемого. По времени эти этапы, как правило, четко не разделяются, поскольку оценка обычно начинается еще до завершения поисковых работ. В Законе РФ «О недрах» [46] встречается два термина, определяющих положительный результат геологического изучения недр: «выявление месторождения» и «открытие месторождения». Первый по своему содержанию ближе подходит к определению окончания поиска, когда получено в натуре полезное ископаемое, но его коммерческая ценность еще не определена. Вторым термином — «открытие месторождения» — целесообразно определять момент окончания в целом этапа геологического изучения, когда проведена оценка выявленного месторождения и доказана целесообразность его промышленного освоения. Поиск геологических объектов, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей, который в законе [46] назван общим термином «геологическое изучение», имеет целью обнаружить геологическую структуру, пригодную, например, для создания подземного хранилища газа, или изучить возможности прокладки подземных туннелей и т.п. На основе оценки полученной геологической информации принимается решение о возможности или невозможности строительства. Помимо регионального геологического изучения и геологического изучения, Закон РФ «О недрах» содержит понятие «государственное геологическое изучение», которым определено одно из направлений государственного регулирования отношений недропользования. В задачи государственного геологического изучения входит: геологическое картирование территории РФ и ее континентального шельфа, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых в соответствии с государственными программами, наблюдение за состоянием недр и прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ, связанные с геологическим изучением недр. Организация государственного геологического изучения недр возложена в настоящее время на МПР как федеральный орган управления государственным фондом недр. Таким образом, следует различать в законодательных и иных нормативных правовых актах государственное геологическое изучение недр как определенное направление государственного регулирования отношений недропользования и подлежащие лицензированию виды пользования недрами, региональное геологическое изучение и геологическое изучение. Поскольку региональное геологическое изучение осуществляется исключительно за счет средств государственного бюджета, законодательством о недрах и налоговым законодательством не предусмотрено взимание каких-либо платежей за право осуществления этих работ. За право проведения геологического изучения предусмотрено взимание с пользователей недр разовых и регулярных платежей за право проведения этих работ. Пожалуй, наиболее значимый вид пользования недрами — разведка и добыча полезных ископаемых. В состав комплекса работ, входящих в сферу этого вида пользования недрами, включаются: разведочные работы, добыча полезных ископаемых, а также использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Разведку как один из видов деятельности, подлежащей лицензированию, законодательство четко не определяет. Не регламентированы состав работ, их продолжительность, моменты начала и окончания и т.п. Необходимо отметить, что в мировой практике нет четкого деления на поисковые и разведочные работы. В англоязычной терминологии в сфере недропользования не проводится четкой грани между поисковыми и разведочными работами. Поисковые и разведочные скважины определяются одним словом «exploration» — работы, проводимые в неизвестной зоне с целью открытия месторождения (New Webster's Dictionary, London). В советский период плановой экономики выделялось большое число типов скважин: параметрические, поисковые, разведочные, доразведочные и др. Все это было связано с различными источниками бюджетного финансирования. В современном российском горном праве объемы, состав и продолжительность разведочных работ регламентируются лицензионным соглашением или СРП. Для поисковых и разведочных работ установлены отдельные ставки разовых и регулярных платежей. Однако и в Законе РФ «О недрах» и в других законодательных и нормативных правовых актах нет четкости в терминологии, определяющей работы, соответствующие одному виду пользования — геологическому изучению и другому — разведке и добыче. Деятельность в период геологического изучения в Законе РФ «О недрах» расшифровывается терминами «поиски» и «разведка» (ст. 6 «Виды пользования недрами») или называется термином «поиски» (ст. 41 «Платежи за пользование недрами»). В ряде нормативных правовых актов встречаются термины «поисково-разведочные работы», «геологоразведочные работы» и т.п. Все эти небрежности в юридической терминологии, создающие серьезные проблемы при детерминировании конкретных горных правоотношений, являются следствием слабой разработки теоретических основ горного права. Деятельность, определяемая термином «добыча», в ряде случаев может означать либо только процесс извлечения полезного ископаемого из недр, либо процесс, начинающийся после окончания геологического изучения, в результате которого было открыто месторождение и принято решение о его разработке. В последнем случае в понятие «добыча» входят работы по обустройству месторождения (строительство эксплуатационных объектов, создание производственной инфраструктуры и т.п.) и его разработке, включая и добычу. Следующий вид деятельности, относимый к рассматриваемому виду пользования недрами, — использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, также четко не регламентирован. Не определено понятие «использование» как вид деятельности, его характер, формы правового и фискального регулирования и др. Вид пользования недрами, определяемый как «строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых», предусматривает строительство специальных сооружений в горных породах (тоннелей, подземных комплексов и т.п.). К этому виду деятельности, очевидно, следует относить и строительство глубокозалегающих фундаментов при строительстве промышленных и жилых зданий. Понятие «не связанные с добычей полезного ископаемого» может трактоваться неоднозначно. Традиционно к этому виду пользования недр относилась деятельность по строительству нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких хранилищ, размещение промышленных и бытовых отходов. Однако такая деятельность все-таки в определенной мере связана с добычей, поскольку является ее прямым следствием. Не случайно, устанавливая основания для получения права пользования участками недр, Закон РФ «О недрах» выделил указанную выше деятельность в качестве самостоятельного основания наряду, в частности, со строительством и эксплуатацией подземных объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. В 2001 г. приказом МПР (№ 126 от 07.02.01) применительно к видам пользования недрами была введена классификация скважин: Вид пользования недрами

— региональное геологическое изучение;

— геологическое изучение (поиски и оценка);

— разведка и добыча полезных ископаемых;

— пользование недрами в целях, не связанных с добычей Наименование скважины

— опорные,

— параметрические,

— структурные,

— поисково-оценочные (поисковые, оценочные),

— разведочные,

— эксплуатационные, (опережающие эксплуатационные, эксплуатационные, нагнетательные, наблюдательные)

— специальные (для сброса вод, захоронения отходов, подготовки ПХГ, специальных исследований и др.). При проектировании конструкции параметрических, поисково-оценочных и разведочных скважин должна предусматриваться возможность использования их для эксплуатации залежей нефти и газа. Специальная лицензия должна быть получена на право образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости). Правовой и фискальный режимы этих объектов остаются достаточно неопределенными. Закон РФ «О недрах» предусматривает выдачу лицензий на осуществление сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Законодательство о недрах предусматривает также возможность предоставления права на осуществление одновременно различных видов пользования недрами. Наиболее характерными случаями такого права являются предоставление права на геологическое изучение недр, т.е. на поиск и оценку месторождения, на его разведку и добычу полезного ископаемого. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении. В силу специфики освоения месторождений различных видов полезных ископаемых могут возникнуть и другие случаи целесообразности предоставления права одновременно на несколько видов пользования недрами. Например, при освоении газовых месторождений целесообразно предусматривать возможность предоставления права одновременно на три вида пользования недрами: геологическое изучение недр, разработку месторождения и на строительство и эксплуатацию подземного хранилища газа, которое является в ряде случаев объективно необходимым элементом технологии разработки месторождения. Подобные примеры, очевидно, есть и в других добывающих отраслях. Учитывая технологическую особенность процесса поиска месторождения, требующую осуществления работ, связанных с извлечением определенного объема полезного ископаемого, необходимого для оценки эффективности его разработки, предусматривается возможность не только проведения таких операций, но и коммерческой реализации добытых при поиске полезных ископаемых. Специфический характер носит использование недр при захоронении радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов. Закон РФ «О недрах» устанавливает, что эта операция может производиться только в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов. Очевидно, такая деятельность представляет самостоятельный, весьма специфический вид пользования недрами, подлежащий особому режиму регулирования.

**Тема № 7. Лицензия на пользование недрами**

**7.1. Содержание лицензии**

В установленных законом случаях право на пользование участком недр подлежит оформлению специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия на пользование недрами представляет собой установленной формы бланк с Государственным гербом РФ, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования конкретным участком недр. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий конкретные условия пользования, а также права и обязательства сторон по выполнению указанного договора. На практике такой договор часто назывался «Соглашение об условиях разработки месторождения». Подписывался он одновременно с лицензией. Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами. Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного решения о предоставлении земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после оформления горного отвода и утверждения проекта рекультивации земель.

Лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

— данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

— данные о целевом назначении работ, связанных с пользованием недрами;

— указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование; — указание границ земельного отвода или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованием недрами;

— сроки действия лицензии и сроки работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);

— условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваторией;

— согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;

— соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

— условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;

— порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Условия недропользования, содержащиеся в лицензии, могут быть разрешительными, разрешительно-договорными и договорными. Разрешительные условия недропользования устанавливаются органами, предоставляющими лицензию на пользование участком недр, в соответствии с требованиями законодательства и оформляются в виде документа, именуемого обычно «Условия недропользования», подписываемого органами, предоставляющими лицензию, и недропользователем, принимающим эти условия. При предоставлении участков недр для добычи общераспространенных полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения могут использоваться типовые разрешительные условия недропользования. Разрешительно-договорные условия недропользования содержат частично разрешительные условия, устанавливаемые органами, предоставившими лицензию, и частично договорные условия, устанавливаемые на основе договора между органами, предоставляющими лицензию, и недропользователем в соответствии с требованиями ГК РФ. В качестве разрешительных условий признаются условия конкурса или аукциона, по результатам которых предоставляется лицензия. Разрешительно-договорные условия оформляются в виде документа, обычно именуемого «Лицензионное соглашение», подписываемого органами, предоставляющими лицензию, и пользователем недр. Условия недропользования формируются на основе договоров, заключаемых в соответствии с законом между уполномоченными на то органами государственной власти и недропользователем. Порядок заключения соглашений о разделе продукции устанавливается федеральным законодательством. Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия, а также принятую форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими законодательству. В случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, не зависящим от пользователя недр, сроки ввода в эксплуатацию объектов, определенные лицензионным соглашением, могут быть пересмотрены органами, выдавшими лицензию на пользование недрами, на основании обращения пользователя недр. Лицензия на пользование недрами на условиях СРП должна содержать соответствующие данные и условия, предусмотренные указанным соглашением. Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков, либо в течение всего срока ее действия. Изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством. Выдача лицензий осуществляется в зависимости от оснований получения права пользования участками недр. Как правило, она производится МПР или его территориальным органом совместно с органом исполнительной власти субъекта РФ. Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений требует дополнительного согласования с Госгортехнадзором. В случаях, когда участки недр расположены вне зон совместного ведения, т.е. во внутренних морских водах, территориальном море и континентальном шельфе, а также в случае захоронения радиоактивных, токсичных и других опасных отходов, лицензия выдается МПР.

**7.1.2. Условия лицензий на геологическое изучение недр**

Лицензия на геологическое изучение недр с целью поисков и оценки месторождений полезных ископаемых дает право на поиски и оценку только тех видов полезных ископаемых или их комплексов, которые указаны в лицензии. Если в процессе проводимых поисков и оценки на участке недр обнаружено месторождение с полезными ископаемыми, не указанными в лицензии, то пользователь недр обязан сообщить об этом в органы, выдавшие лицензию, и приостановить действия, которые могут создать препятствия для изучения и добычи не указанных в лицензии полезных ископаемых. В случае если прежний пользователь недр подтвердит готовность продолжать работы с учетом новых выявленных полезных ископаемых и эти работы будут отвечать всем необходимым условиям для их изучения, в действующую лицензию должно быть внесено соответствующее дополнение. В противном случае ранее выданная лицензия может быть аннулирована при условии компенсации ее владельцу понесенных им затрат за счет нового недропользователя. В лицензии на геологическое изучение недр должны быть определены объемы работ, сроки их проведения, характер подготавливаемой по их результатам информации, порядок и сроки ее предоставления. Сокращение объема геологических исследований должно быть обосновано и возможно только по решению органов, предоставивших лицензию. Осуществление геологического изучения недр без согласованного и утвержденного в установленном порядке геолого-технического проекта запрещается. Владелец лицензии на поисковые работы по мере их проведения может отказаться от части выделенного геологического отвода с соответствующим пересчетом платы за право пользования недрами, подав в федеральный орган управления Государственным фондом недр или его территориальное подразделение письменное заявление обычно не позднее, чем за три месяца до установленных сроков. На стадии поисков и оценки по условиям лицензии либо по согласованию с органами, предоставившими лицензию на пользование недрами, разрешается экспериментальная (пробная, опытно-промышленная) добыча полезных ископаемых в объемах, необходимых и достаточных для оценки количества и качества выявленных запасов. Экспериментальная добыча ограничивается объемами и сроками, устанавливаемыми нормативными правовыми актами Правительства РФ и федеральными органами управления, регулирующими добычу данного вида минерального сырья. Лицензия на разведку и добычу полезных ископаемых или лицензия на добычу полезных ископаемых дает право на разведку, доразведку и разработку месторождений, первичную переработку добытых полезных ископаемых, а также на переработку отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не предусматривается в лицензии. В лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых должны быть установлены сроки проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, подготовки технического проекта, начало строительства предприятия, начало добычи, выхода на проектную мощность. Осуществление добычи полезных ископаемых без согласованного и утвержденного в установленном порядке технического проекта запрещается. Подготовка технического проекта осуществляется с учетом решений государственной экспертизы запасов полезных ископаемых. Проект вступает в силу при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы. Владелец лицензии на добычу полезных ископаемых имеет право проводить в пределах предоставленного ему участка недр работы по геологическому изучению недр без дополнительной лицензии. Лицензия на детальное изучение (разведку) месторождений полезных ископаемых отдельно, как правило, не предоставляется. Предоставление лицензий на часть месторождения полезного ископаемого, как правило, не допускается. В исключительных случаях лицензия может выдаваться на разработку отдельной части месторождения при условии, что это не ухудшит технико-экономических показателей разработки месторождения в целом и не создаст препятствий для разработки других частей месторождения. Допускается одновременное предоставление нескольких лицензий на добычу полезных ископаемых по группе близрасположенных месторождений одному заявителю, если экономически рентабельной является только общая разработка указанных месторождений одним пользователем недр либо когда использование нескольких месторождений обусловлено технологией получения продукции или требованиями охраны окружающей природной среды. Лицензия на добычу полезных ископаемых выдается на участки недр, геологическая информация по которым прошла государственную экспертизу запасов полезных ископаемых. В случаях, когда для осуществления государственной экспертизы запасов требуется проведение дополнительных разведочных работ, предоставляется лицензия на разведку и добычу с указанием срока проведения государственной экспертизы. Допускается предоставление на общих основаниях совмещенной лицензии или лицензии на разведку и добычу полезного ископаемого на участке недр, где действует лицензия на геологическое изучение недр, после проведения государственной экспертизы геологической информации о запасах полезных ископаемых. В этом случае владелец лицензии на право геологического изучения недр должен быть безотлагательно извещен органами, предоставляющими лицензию, о принимаемом решении с предоставлением ему возможности подать заявку на получение лицензии на добычу полезного ископаемого на общих основаниях. В случае предоставления лицензии на право разведки и добычи полезного ископаемого другому лицу владелец лицензии на право геологического изучения недр вправе получить компенсацию, связанную с досрочным прекращением действия ранее выданной лицензии, за счет нового недропользователя. Если по результатам разведки или добычи полезного ископаемого будут выявлены части месторождения, имеющие промышленное значение и продолжающиеся за пределы предоставленного горного отвода, то по решению органов, предоставивших лицензию на пользование недрами, допускается соответствующее изменение условий лицензии с расширением границ горного отвода. Переработка отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств может осуществляться как по лицензии на разведку и добычу соответствующих полезных ископаемых, так и по лицензии, предоставляемой на данный вид недропользования. Если владелец лицензии на пользование участком недр не осуществляет в необходимых объемах переработку отходов своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, то по решению органов, предоставивших лицензию, переработка таких отходов может быть предоставлена другим лицам с выдачей им отдельной лицензии (ст. 11 Закона «О недрах»). Если перерабатываемые отходы находятся в границах участка недр или земельного участка других лиц, условия лицензии должны учитывать интересы обеих сторон. В лицензии на добычу полезных ископаемых устанавливаются условия отбора подземных вод при разработке месторождения, а также определяются условия проведения мониторинга геологической среды в соответствии с установленным порядком в пределах предоставленного участка недр и зоны влияния эксплуатации объекта. В лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых должны быть определены условия извлечения попутных или сопутствующих компонентов и их первичной переработки, а также возможной консервации всего выявленного месторождения или его части при большом содержании агрессивных или токсичных компонентов. Лицензии для добычи общераспространенных полезных ископаемых должны содержать условия, при выполнении которых пользователь недр получает продление действия лицензии на очередной срок. Добытые в процессе поисков и оценки полезные ископаемые являются собственностью владельца лицензии, если иное не оговорено в лицензии. Объектами лицензирования пользования недрами для добычи подземных вод являются участки недр, содержащие все виды подземных вод: питьевые, технические, теплоэнергетические, промышленные, минеральные, лечебные, лечебно-столовые и др. Пользование недрами для извлечения подземных вод при проведении водопонизительных и природоохранных мероприятий, не связанных с другими видами недропользования, может осуществляться только на основе самостоятельных лицензий. Условия пользования участками недр для извлечения подземных вод при разработке месторождений полезных ископаемых и строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются в лицензии на основной вид недропользования. Лицензия на пользование участками недр для добычи подземных вод предоставляется только на те участки, по которым проведена государственная геологическая экспертиза. При острой необходимости в добыче подземных вод для питьевого водоснабжения на участках недр, где отсутствуют эксплуатационные запасы подземных вод, подтвержденные государственной геологической экспертизой, допускается предоставление лицензий на разведку и добычу подземных вод, в которых устанавливаются сроки проведения государственной геологической экспертизы запасов подземных вод. Добыча подземных вод может осуществляться только при наличии согласованного и утвержденного в установленном порядке проекта водозабора. Дополнительными требованиями к лицензии на разведку и добычу подземных вод являются:

— регламентирование максимально возможных объемов и режима отбора питьевых, технических, минеральных, лечебных и лечебностоловых вод, а также объемы и режимы извлечения подземных вод при проведении водопонизительных и природоохранных мероприятий;

— допустимое понижение уровня подземных вод в водоносном горизонте, предоставленном недропользователю для эксплуатации, допустимое уменьшение поверхностного стока и снижение уровня первого от поверхности водоносного горизонта;

— требования к качеству подземных вод, организации зон (округов) санитарной охраны при добыче питьевых, минеральных, лечебных и лечебно-столовых вод, оздоровлению санитарной обстановки;

— места и условия сброса вод после их использования по заданному назначению;

— порядок и сроки проведения мероприятий для компенсации негативного воздействия водоотбора и водосбора на экологические условия, условия водопользования другими потребителями и эксплуатацию других инженерных сооружений;

— условия проведения мониторинга подземных вод и сроки передачи информации в систему государственного мониторинга геологической среды. Применительно к отдельным видам полезных ископаемых законодательно могут предусматриваться отдельные уточнения общего порядка. Так, при геологическом изучении, разведке и добыче драгоценных металлов и драгоценных камней владелец лицензии должен осуществлять добычу только собственными силами. При проведении добычи он имеет право заключать договоры с организациями только о предоставлении услуг по охране и о выполнении специальных видов работ (геологическое изучение недр, геологоразведочные работы, проходка подземных горных выработок, буровзрывные работы, специальные строительно-монтажные и иные специальные работы). Ряд субъектов РФ в соответствии со своей компетенцией в сфере регулирования отношений недропользования установили особые правила на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Так, Закон Московской области «О недрах и недропользовании» [86] установил, что лицензия на добычу полезных ископаемых для строительства дорог и других коммуникационных сооружений из притрассовых карьеров предоставляется на участки недр со статусом геологического отвода. Ширина участка недр, предоставляемого для этих целей, не должна превышать одного километра в одну и другую сторону от осевой части дороги на всем ее протяжении частями или полностью. Из указанного участка недр исключаются сельскохозяйственные и лесные угодья, территории, непосредственно примыкающие к населенным пунктам, и территории с особым режимом природопользования. На предоставленном участке недр недропользователь имеет право добывать общераспространенные полезные ископаемые, используемые при строительстве дорог и других коммуникационных сооружений, открытым способом на глубину до пяти метров после составления технического проекта и его согласования в установленном порядке. В лицензии особо оговариваются мероприятия, выполняемые пользователем недр с целью рекультивации нарушенных земель и ликвидации последствий работ, связанных с пользованием недрами.

**7.2.2. Условия совмещенных лицензий**

Совмещенные лицензии с целью поисков, оценки, разведки и последующей добычи полезных ископаемых предоставляются недропользователям, осуществляющим работы, как правило, за счет негосударственных инвестиций. При выявлении и оценке владельцем совмещенной лицензии на предоставленном ему участке недр месторождения полезных ископаемых он предоставляет материалы на государственную геологическую экспертизу, после которой совмещенная лицензия уточняется в части условий отработки месторождения, границ горных отводов и платежей за пользование недрами, либо недропользователю может выдаваться дополнительная отдельная лицензия в соответствии с ранее полученным правом на разведку и добычу полезных ископаемых. Действие совмещенной лицензии при этом не прекращается. В отдельных случаях по условиям совмещенной лицензии добыча на месторождениях высокой сложности строения может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении. Пользователи недр могут согласно этой лицензии начать добычу до государственной экспертизы геологической информации. Сроки последующего предоставления геологической информации на государственную экспертизу с уточнением условий пользования недрами, включая платежи, оговариваются на условиях этой лицензии. Перечень видов полезных ископаемых, разработка которых допускается в процессе геологического изучения недр или непосредственно по его завершении, а также порядок такой разработки устанавливаются федеральным органом управления Государственным фондом недр по согласованию с органами государственного горного надзора и органами управления, регулирующими добычу минерального сырья. Совмещенная лицензия на геологическое изучение и добычу подземных вод на участках недр местного значения удостоверяет право ее владельца на бурение разведочно-эксплуатационных скважин, их опробование и последующую добычу подземных вод после проведения государственной геологической экспертизы. Лицензия на пользование участками недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (для строительства нефте- и газохранилищ, захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих их локализацию, закачки сточных вод и иных нужд), предоставляется только после осуществления государственной экспертизы геологической информации. В ней дополнительно должны быть отражены: — регламентирование в соответствии с заключениями государственной геологической и экологической экспертиз максимально возможных объемов сброса (закачки) вод и их качества, объемов захоронения и концентраций вредных веществ с учетом возможности активизации неблагоприятных геологических процессов;

— компенсация негативного воздействия в зоне влияния эксплуатации проектируемых сооружений на условия водопользования, экологические условия и эксплуатацию существующих инженерных сооружений, обеспечиваемая комплексом защитных мероприятий и возмещением наносимого ущерба в денежной или натуральной форме;

— организация при необходимости санитарно-защитных зон;

— создание и ведение мониторинга геологической среды;

— условия сопутствующего извлечения подземных вод и их использования. Пользование недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, без утвержденного технического проекта запрещается. Проект вступает в силу при наличии согласования федеральных органов управления Государственным фондом недр и государственного горного надзора или их территориальных подразделений при положительном заключении государственной экологической экспертизы. Лицензия на пользование недрами с целью образования особо охраняемых геологических объектов, связанных с пользованием недрами, имеющих научное, культурное, эстетическое и иное назначение, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, спортивных, лечебно-оздоровительных целях естественных и искусственных подземных полостей. Предоставление таких лицензий осуществляется после принятия соответствующего решения администрацией субъекта РФ. В условиях лицензии определяются режим пользования таким участком недр и условия его охраны и рационального использования. Специальный порядок и условия были установлены для лицензий на сбор минералогических и других геологических коллекционных материалов. К геологическим коллекционным материалам относятся образцы минералов, горных пород и руд, окаменелых остатков фауны и флоры, которые могут быть использованы для создания и пополнения коллекций научного, художественно-декоративного и иного назначения, а также в качестве материала для художественного и иных промыслов.

Сбор геологических коллекционных материалов подразумевает извлечение единичных образцов горных пород, руд, минералов, окаменелых остатков фауны и флоры из естественных обнажений, отвалов горных пород и продуктов их переработки, действующих и заброшенных горных выработок, без проведения горных и других видов специальных работ. Собранные геологические коллекционные материалы становятся собственностью организаций или граждан, их обнаруживших, и в соответствии с действующим законодательством могут быть ими использованы в научных, культурно-познавательных, коммерческих и иных целях. Лицензия на право сбора геологических коллекционных материалов является разовым документом, выдаваемым на срок до шести месяцев, в зависимости от вида коллекционного материала, объемов сбора, географо-климатических и других условий, влияющих на продолжительность полевого сезона и доступность площади (объекта), на которой предполагается осуществлять сбор. Лицензия на право сбора геологических коллекционных материалов используется только для сбора тех материалов и в пределах той площади (участка), которые в ней указаны. Лицензия не может быть передана другому лицу. Размеры платежей и распределение полученных средств устанавливаются по согласованию с местными органами государственного управления и в зависимости от цели сбора, вида коллекционного материала и природных свойств площади объекта сбора, ее размеров, сроков сбора и степени риска, определяемой исходя из перспективности площади на обнаружение данного вида коллекционного материала, а также затрат на обобщение, систематизацию и хранение лицензионных материалов.

**Тема № 7. Участки недр, предоставляемые в пользование**

**7.1. Виды участков недр**

В законах и иных нормативных правовых актах понятия «участок недр» и «недра» нередко неправомерно отождествляются. Под участком недр в соответствии с Законом РФ «О недрах» следует понимать используемую часть недр, представляющую собой геометризированный (ограниченный географическими координатами) блок недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа. Гражданское законодательство относит участки недр к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость). Участки недр могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в которой их оборот допускается законодательством о недрах. Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды. Федеральный орган управления государственным фондом недр по согласованию с субъектами РФ вправе устанавливать предельные размеры участков недр, количество участков и предельные запасы полезных ископаемых, предоставляемых в пользование. Участки недр совместным решением органов государственной власти РФ в сфере регулирования отношений недропользования и субъекта РФ могут подразделяться на участки недр федерального, регионального и местного значения. Статус участков недр федерального значения в соответствии с законодательством о недрах получают отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, которые в целях гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность РФ, обеспечивают основы ее суверенитета, а также выполнение обязательств РФ по международным договорам. Статус объектов федерального значения они получают на основании совместных решений федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования и органов государственной власти субъектов РФ. Понятие «участок недр» по мере успешного проведения поисковых и разведочных работ правомерно заменяется понятием «месторождение». Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, может включаться в Федеральный фонд резервных месторождений. В соответствии с законодательством о недрах к объектам федерального значения, в частности, могут относиться месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в РФ. Обоснование необходимости отнесения месторождения газа к объектам федерального значения, а также предложение о его отнесении к таким объектам вносится на рассмотрение Правительства РФ федеральным органом исполнительной власти. Отнесение месторождения газа к объектам федерального значения осуществляется Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположено месторождение газа. В целях обеспечения энергетической безопасности РФ часть месторождений газа федерального значения, эксплуатация которых в установленном федеральным законом порядке отнесена на последующий период, решением Правительства РФ по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного координировать деятельность организаций топливно-энергетического комплекса РФ, может быть включена в Федеральный фонд резервных месторождений газа. Федеральный фонд резервных месторождений газа формируется из числа открытых и разведанных месторождений газа, для которых лицензии на добычу газа не выданы. При включении в Федеральный фонд резервных месторождений газа месторождения, поиск и разведку которого организация провела за счет собственных средств, указанная организация получает компенсацию из средств федерального бюджета в размере фактически произведенных затрат и прибыли, равной величине ставки рефинансирования ЦБ РФ. Правительство РФ предусматривает соответствующие расходы в федеральном бюджете. Решение о вводе в эксплуатацию месторождения газа из Федерального фонда резервных месторождений газа принимается Правительством РФ. В целях обеспечения надежного газоснабжения в РФ Правительство РФ может без проведения конкурса принять решение о передаче месторождения газа федерального значения в эксплуатацию организации, осуществившей за счет собственных средств поиск и разведку указанного месторождения, организации-собственнику Единой системы газоснабжения, организации-собственнику региональной системы газоснабжения или о проведении конкурса на передачу указанного месторождения в эксплуатацию [88]. Организации, которой передано месторождение газа федерального значения в эксплуатацию, предоставляется лицензия, оформленная в порядке, установленном законодательством РФ. Законодательством предусмотрено выделение Федерального фонда резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, который формируется в целях регулирования объемов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, а также в целях обеспечения в перспективе потребностей РФ в драгоценных металлах и драгоценных камнях. В него включаются отдельные разведанные месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней, состоящие на государственном учете и не переданные в пользование или изъятые из пользования. Решение о включении отдельных разведанных месторождений в Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней принимается Президентом РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ. Распоряжение этим фондом осуществляется Правительством РФ в порядке, установленном законодательством РФ. Условия использования разведанных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней согласовываются с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых располагаются указанные месторождения. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к Федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами. Выделение участков недр федерального значения, а также установление форм и размеров платы за пользование такими участками недр, относится к совместной компетенции органов государственной власти РФ и субъектов РФ [40]. Статус участков недр регионального значения в соответствии с законодательством о недрах получают выделяемые в составе Государственного фонда недр участки недр, имеющие региональное (для территории субъекта РФ) значение. Их выделение относится к совместной компетенции органов государственной власти РФ и субъекта РФ. К компетенции органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования относится определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального значения в установленных пределах. Статус участков недр местного значения получают участки недр, имеющие местное значение (для города, района). Определение порядка пользования недрами, установление форм и размеров платы за пользование такими участками недр в установленных пределах, а также строительства подземных сооружений местного значения относится к компетенции органов государственной власти субъектов РФ.

**7.2. Горный и геологический отвод**

Участкам недр, предоставляемым в соответствии с лицензией в пользование для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с СРП при разведке и добыче минерального сырья, придается статус горного отвода — геометризированного блока недр. Кроме того, Положение «О лицензировании пользования недрами» [31] установило, что участок недр в виде горного отвода также предоставляется для проведегия геологического изучения недр с одновременной или непосредственно следующей за ним добычей полезных ископаемых. Границы горного отвода имеют инструментальную привязку и определяются в порядке, установленном специальными нормативными правовыми актами. Понятие горного отвода существовало еще в горном законодательстве Российской Империи [6]. В современной трактовке этот термин был впервые введен Горным положением СССР [17] и практически в неизменном виде сохраняется в российском законодательстве о недрах [20, 30] до настоящего времени. При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезного ископаемого, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны движения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разносы бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Предварительные границы горного отвода устанавливают при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей природной среды документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен. Положение о порядке лицензирования пользования недрами, разработанное в соответствии с Законом РФ «О недрах» 1992 г., ввело новое понятие — «геологический отвод», в то время не предусмотренное базовым законом. Статус геологического отвода придается участку недр, предоставленному в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых) по решению федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального подразделения. В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование. При предоставлении участка недр в пользование в соответствии с СРП на этапе поиска и оценки месторождения геологический отвод оформляется в границах, определенных указанным соглашением. Закон РФ «О недрах» (1995 г.) подтвердил понятие геологического отвода. При этом вопреки положению Конституции РФ о совместном ведении недрами установление статуса геологического отвода отнесено к компетенции только федерального органа управления Государственным фондом недр. Статус геологического отвода отличается от статуса горного отвода двумя весьма существенными положениями. Пользователь недр, получивший участок недр в виде горного отвода, имеет исключительное право в его границах осуществлять деятельность в соответствии с предоставленной лицензией. Деятельность других лиц, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия владельца лицензии, закрепляемого в договоре между ним и другими лицами. В границах одного и того же геологического отвода могут проводиться работы по геологическому изучению недр по нескольким лицензиям как однотипным, так и разным по своему целевому назначению. В этом случае взаимоотношения между владельцами лицензий, осуществляющими свою деятельность в границах одного геологического отвода, определяются в лицензиях. И второе — горный отвод должен иметь ограничение по глубине, а геологический по глубине может не ограничиваться. Все это говорит о том, что введение понятия геологического отвода в ряде случаев целесообразно и может иметь свои положительные стороны, но в отличие от понятия горного отвода оно до конца еще не разработано.

**7.3. Трансграничные участки недр**

Трансграничными называются участки недр или месторождения, которые пересекаются различными границами: государственной, внутренними административными (между субъектами РФ, муниципальными образованиями, субъектами РФ и территориальным морем РФ), лицензионными, в случае выдачи двух или нескольких лицензий на разведку и разработку одного месторождения, и другими, устанавливающими различный организационно-правовой режим недропользования на разграничиваемых территориях. Российское законодательство регламентирует деятельность в трансграничных зонах, обусловленных внутренними административными границами. В то же время известны трансграничные месторождения в зонах государственных границ России с другими государствами. Например, Марковское месторождение природного газа, расположенное на территории Ростовской области и частично на Украине, морское месторождение Паллас в Черном море. Освоение таких месторождений должно регулироваться межгосударственными соглашениями, разрабатываемыми на основе норм международного права, в частности Конвенцией ООН по Морскому праву [22]. Разграничение участков недр в трансграничных зонах осуществляется по вертикальным проекциям тех или иных границ. Понятие и особенности правового регулирования использования природных трансграничных объектов предусмотрено в российском природоресурсном праве пока только в отношении водных объектов. Законодательство о недрах многих государств регулирует отношения при разработке трансграничных месторождений, в частности месторождений нефти и газа. Оно обязывает пользователей недр сотрудничать при эксплуатации трансграничных месторождений углеводородов с целью рационального использования и охраны недр. Один из методов такого сотрудничества — юнитизация (объединение при пользовании недрами) — стал наиболее распространенным базисом национальных и международных соглашений по разработке трансграничных ресурсов углеводородов. В российском горном праве проблемы юнитизации разрабатывали по заданию Минэнерго Е.А. Дьячкова и B.C. Ульянов. Особое значение регламентация разработки трансграничных месторождений имеет для жидких и газообразных полезных ископаемых, которые могут в процессе добычи перемещаться из одной части залежи в другую. В российском горном праве юнитизация как форма сотрудничества нескольких недропользователей, получивших право на разработку единой гидродинамически связанной залежи, обуславливающая на основе специального соглашения наиболее рациональную форму эксплуатации этой залежи как единого объекта разработки, предусмотрена Положением о порядке лицензирования пользования недрами. Установлено, что освоение такого месторождения должно осуществляться по единому (общему) проекту разработки. Координация деятельности пользователей недр возлагается по их решению на одного из них, которому другие предприятия доверяют исполнение функций координатора. Это положение в соответствии с законодательством о недрах должно фиксироваться в лицензиях на пользование недрами. Кроме того, в соответствии с мировой практикой это требование целесообразно оформлять в виде юнитизационного соглашения, регламентирующего геолого-технические вопросы разработки месторождения, а также положения экономического (ценообразование, коммерциализация и др.), организационно-правового (статус участников, права и обязательства координатора и т.п.), экологического и социального характера. ФЗ «О государственной границе РФ» устанавливает, что хозяйственная, промысловая и иная деятельность в пограничной зоне, связанная с пользованием, в частности, недрами, наряду с пользованием землей и водами, предусматривает необходимость получения специального разрешения, а в остальном регламентируется соответствующим законодательством [38].

**7.4. Пользователи недр**

В различные исторические периоды отечественного недропользования состав видов и категорий субъектов, которым законом предоставлялось право пользования недрами, менялся. В Российской Империи в качестве недропользователя могли выступать как государство в лице казенных (государственных) заводов, так и частные лица. Некоторые ограничения для частных лиц вводились лишь при разработке золотоносных недр. Отечественные и иностранные недропользователи законодателем не размечались. Горное положение СССР предоставило право недропользования (использовался термин «горный промысел») всем гражданам и юридическим лицам. Право недропользования предоставлялось также допущенным к деятельности на территории страны иностранным юридическим лицам. При этом в каждом отдельном случае требовалось специальное разрешение Совета Народных Комиссаров СССР. В первые годы советской власти такие разрешения в ряде случаев выдавались. Однако в последующем все они были аннулированы. Право недропользования практически имели лишь государственные предприятия и организации. В послевоенный период в соответствии с законодательством формула была видоизменена. Пользователями недр могли быть государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и учреждения, а также граждане СССР. Кроме того, в [19] указывалось, что «в случаях, предусмотренных законодательством СССР, недра могут предоставляться в пользование и иным организациям и лицам». Это положение, по существу, относилось к регламентации допуска иностранцев. На практике недра продолжали предоставляться в пользование только отечественным государственным предприятиям и организациям. Частные лица в качестве пользователей недр выступали лишь в составе старательских артелей. Ситуация принципиально изменилась в середине 80-х годов, когда был принят пакет законодательных актов об иностранных инвестициях и о порядке создания на территории СССР совместных предприятий. В качестве пользователей недр стали выступать в том числе и иностранные компании. С принятием в 1992 г. Закона РФ «О недрах» и в связи с осуществляемой политикой акционирования и приватизации государственных предприятий в качестве пользователей недр стали достаточно часто выступать акционерные общества и даже частные лица. Необходимо отметить, что в 2000 г. в Законе РФ «О недрах» были внесены существенные изменения, касающиеся статуса пользователя недр [46]. Было установлено, что пользователями недр являются субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если федеральными законами не установлены ограничения предоставления права пользования недрами. Пользователями недр на условиях СРП могут быть инвесторы — граждане РФ, иностранные граждане, юридические лица и создаваемые на основе договоров о совместной деятельности (договоров простого товарищества) и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц при условии, что участники таких объединений несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из СРП. В случае если в качестве инвестора выступает не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, лицензия выдается одному из участников такого объединения с указанием в этой лицензии на то, что данный участник выступает от имени этого объединения, а также с указанием всех других участников объединения. Пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронению радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов могут быть только юридические лица, зарегистрированные на территории РФ и имеющие разрешения (лицензии), выданные уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов. Если федеральными законами установлено, что для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с пользованием недрами, требуются разрешения (лицензии), пользователи недр должны иметь такие разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности или заключать договоры с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с пользованием недрами. Права и обязанности у пользователя недр в соответствии с Законом РФ «О недрах» возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование участками недр. При предоставлении права пользования недрами на условиях СРП — с момента вступления такого соглашения в силу. Добыча и производство драгоценных металлов, добыча драгоценных камней могут осуществляться исключительно организациями, получившими в порядке, установленном законодательством, специальные разрешения (лицензии). РФ, субъектам РФ и организациям, созданным без участия (прямого или косвенного) иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, должно принадлежать большинство голосов, учитываемых при принятии решений органами управления организаций, осуществляющих деятельность по добыче алмазов на территории РФ. Старательская добыча может применяться при добыче драгоценных металлов и драгоценных камней организациями различных организационно-правовых форм, в том числе и артелями старателей. При этом под старательской добычей понимается способ организации работ на труднодоступных месторождениях с отрывом работников от мест постоянного проживания на срок более четырех месяцев, при котором не производятся затраты бюджетных средств на создание и содержание объектов социальной инфраструктуры. Право юридических лиц осуществлять деятельность по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней, производству драгоценных металлов возникает с момента получения соответствующей лицензии и действует до прекращения ее действия. Законодательство субъектов РФ о недропользовании, определяя пользователя недр в соответствии с положениями Закона РФ «О недрах», содержит в ряде случаев несколько другие формулировки. В соответствии с законом Удмуртской республики «О недрах» пользователями недр могут быть любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности и государственной принадлежности, предоставившие гарантии инвестирования средств в освоение горных объектов и принявшие на себя обязательство добросовестного выполнения условий контракта [29]. По Закону Республики Коми «О недрах» [28] пользователем недр может быть юридическое или физическое лицо, с которым собственник недр заключил договор или выдал ему лицензию на пользование недрами. Им могут быть отечественные, иностранные и совместные категории пользователей. Все категории пользователей независимо от форм собственности и организационно-правовой структуры имеют равные права и обязанности, определяемые данным законом. Закон определил круг лиц, которые могут получить право на пользование недрами. Однако для приобретения этого права необходимо получить специальное разрешение в виде лицензии на право пользования недрами. Очевидно поэтому в Положении «О порядке лицензирования пользования недрами» пользователи недр названы владельцами лицензии. Закон РФ «О недрах» не содержит дискриминационных мер при определении пользователя недр за исключением освоения месторождений радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных материалов, токсичных и других опасных отходов, а также осуществления добычи отдельных видов драгоценных металлов и драгоценных камней. Отдельные ограничения имеются также при допуске иностранных инвесторов. Однако все они носят частный характер и по своей природе являются достаточно распространенными в мировой практике недропользования.

**7.5. Сроки пользования недрами**

Из шести видов пользования недрами, которые регламентируются Законом РФ «О недрах», только по двум установлена регламентация срока пользования. По всем другим срок устанавливается либо в разрешении, либо в лицензии в соответствии с принятой программой В недропользовании понятие «срок» используется, при установлении продолжительности лицензионных обязательств, регламентации фискальных операций и др. Развернутое определение и трактовка термина «срок» даны в ГК РФ [43]. Срок — это установленная законом, иными правовыми статьями, сделкой или назначаемая судом определенная продолжительность времени и сам предел этого времени. Срок определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, кварталами, месяцами, неделями, днями или часами. Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить. Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока. При этом годом (за исключением календарного года) признается любой период времени, состоящий из двенадцати календарных месяцев, следующих подряд. Срок, исчисляемый кварталами, истекает в последний день последнего месяца срока. При этом квартал считается равным трем месяцам, отсчет кварталов ведется с начала года. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующие месяц и число последнего месяца срока. При этом месяцем признается календарный месяц. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца. Срок, исчисляемый неделями, истекает в последний день недели. При этом неделей признается период времени, состоящий из пяти рабочих дней, следующих подряд. В случаях, когда последний день срока падает на нерабочий день, днем окончания срока является ближайший следующий за ним рабочий день. Действие, для совершения которого установлен срок, может быть выполнено до двадцати четырех часов последнего дня срока. Если документы или денежные суммы были сданы на почту или телеграф до двадцати четырех часов последнего дня срока, то срок не считается пропущенным. Срок для совершения действий определяется точной календарной датой, указанием на событие, которое обязательно должно наступить, или периодом времени. В последнем случае действие может быть совершено в течение всего периода. Течение срока, исчисляемого годами, месяцами, неделями или днями, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которым определено его начало. Все эти определения, пока они не зафиксированы в законодательстве о недрах, целесообразно регламентировать в лицензионных договорах и СРП. В случаях, когда законодательство о недрах регламентирует срок пользования участком недр, он означает период времени, на который может распространяться действие лицензии на тот или иной вид пользования недрами. Срок пользования недрами с целью геологического изучения ограничен пятью годами. Такое ограничение имеет глубокие исторические корни как в зарубежном, так и в российском законодательстве о недрах. Необходимость такого ограничения была вызвана стремлением государства ускорить изучение своих недр и сократить период открытия месторождения. В настоящее время, когда обе стороны, в том числе и недропользователь, как правило, стремятся максимально сократить период поиска, подобная регламентация свою первоначальную цель не оправдывает. В отношении другого вида пользования недрами — «разведка и добыча» — действовал срок до 20 лет. Опыт организационно-правового регулирования недропользования дал основания отказаться от этого. В 2000 г. в Закон РФ «О недрах» было введено изменение, в соответствии с которым недра для добычи полезных ископаемых предоставляются в пользование на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр. При этом, однако, не установлены критерии, которые бы позволяли регламентировать такой срок. Предполагается, что он будет фиксироваться как условие Лицензионного соглашения или СРП. Для большинства видов полезных ископаемых, и в первую очередь для нефти и газа, проблема срока действия права на добычу имеет принципиальное значение. Срок добычи определяет, в частности, объем полезного ископаемого, которое будет извлечено из недр. Регламентация срока действия права на добычу является в определенном смысле главной проблемой рационального использования и охраны недр. Это достаточно сложная экономическая и организационно-правовая проблема. И если ее экономические аспекты глубоко изучены и решаются, то правовая сторона осталась, по существу, абсолютно не затронутой в теории горного права и в законодательстве о недрах. В условиях административно-командной системы эта проблема решалась очень эффективно. В условиях рыночных отношений она пока серьезно даже не ставится. Суть проблемы состоит в том, что в условиях предоставления права на добычу срок и объем добычи за этот период в той или иной форме фиксируются в лицензионном соглашении или СРП. Более того, их интегрированный критерий — коэффициент извлечения полезного ископаемого, фиксируется Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых МПР, утверждается в качестве обязательного параметра проекта разработки месторождения. Этот коэффициент показывает долю подлежащего рентабельному извлечению полезного ископаемого в общих запасах его в недрах. Все это относится к стадии предоставления права на добычу. А вот организационно-правовых механизмов, которые бы обеспечивали выполнение этого условия, нет. По мере отработки месторождения текущая рентабельность падает. Добыча становится невыгодной, и инвестор, несмотря на то, что в пласте еще осталось достаточно много запасов полезного ископаемого, отказывается от продолжения работ. Некоторой реакцией на подобную ситуацию явилось введенное Законом от 02.01.2000 г. № 20-ФЗ дополнение в Закон РФ «О недрах» о пользовании участками недр при досрочном прекращении права пользования недрами. Закон установил, что в случае, если соответствующие органы лишили пользователя права пользования недрами, а прекращение разработки месторождения в интересах его рациональной разработки и охраны недр нецелесообразно, то на срок до одного года можно право пользования недрами предоставить какому-либо юридическому лицу — временному оператору. При этом опять-таки не регламентированы условия привлечения оператора и процедура поиска будущего постоянного пользователя. Не рассмотрена ситуация, когда пользователь недр сам отказался от права пользования. Все сроки пользования участками недр подлежат исчислению с момента государственной регистрации лицензии на пользование участками недр.

**7.6. Предоставление участков недр в пользование**

**7.6.1. Схема предоставления участков недр в пользование**

Получение права пользования недрами — достаточно сложная организационно-правовая процедура, определяемая воздействием целого ряда самых различных факторов и условий. В целях осуществления антимонопольной политики в сфере недропользования Закон РФ «О недрах» вплоть до 1999 г. прямо запрещал или признавал неправомочными действия органов государственной власти, направленные на замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами, т.е. предоставление недр на основании решения органов государственной власти. При этой системе создавались условия соревновательного объективного отбора пользователей недр на основе заранее установленных критериев. В 1999 г. в закон были внесены поправки, в соответствии с которыми предусматриваются широкие возможности предоставления недр в пользование на основании решения, принимаемого МПР совместно с органами исполнительной власти субъекта РФ. Таким образом, в настоящее время участки недр могут предоставляться в пользование как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе. В соответствии с Законом РФ «О недрах» правами предоставления недр в пользование обладают:

— Правительство РФ;

— МПР как федеральный орган управления государственным фондом недр;

— орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен участок недр. Установлены следующие формы принятия решения:

— самостоятельное, субъекта права;

— совместное, соответствующих субъектов права;

— согласование совместного решения;

— согласование самостоятельного решения.

Основаниями для принятия решения о предоставлении права пользования недрами являются:

— результаты конкурса или аукциона;

— установленные законом условия бесконкурсного предоставления участков недр в пользование.

Форму принятия решения о предоставлении права пользования участками недр определяет статус его местоположения:

— зона совместного ведения, т.е. территория субъекта Федерации;

— зона ведения федеральных органов власти, т.е. внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф.

Следует различать также виды оснований получения права пользования недрами:

— решение субъекта права;

— установленный порядок предоставления права пользования участками недр местного значения;

— заключение СРП;

— переход права пользования недрами.

На порядок предоставления права пользования недрами влияет вид пользования недрами, а также специфика видов полезных ископаемых (подземные воды, используемые для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, захоронение радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов горнодобывающего производства). В ряде случаев федеральный орган управления государственным фондом недр осуществляет свои полномочия самостоятельно, а иногда делегирует их своим территориальным органам. Новым основанием для получения права разведки и добычи полезных ископаемых, введенным в 2000 г., является факт открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения. При этом право на проведение работ по геологическому изучению недр на всей территории Федерации и на континентальном шельфе может быть получено на основании решения МПР или его территориального органа, согласованного с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ. Это положение по существу позволяет предоставлять участки недр в пользование без каких-либо установленных законом ограничений. Этот же закон, как отмечалось выше, уточнил, что деятельность по строительству нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и их эксплуатацию, размещение промышленных и бытовых отходов не следует относить к виду пользования недрами — «строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых».

**7.6.2. Конкурсы и аукционы**

В соответствии с государственными федеральными и региональными программами геологического изучения, развития и освоения минерально-сырьевой базы конкретного региона, субъекты Федерации разрабатывают совместно с уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти (МПР, Минэнерго, Минэкономразвития и др.) долгосрочные (на три, пять и более лет) программы проведения конкурсов и аукционов. Такие программы уже действуют во многих ресурсодобывающих регионах. На их основании формируются блоки участков недр, которые постепенно оформляются для передачи в пользование на соревновательной или бесконкурсной основе. Соревновательная система предусматривает проведение конкурсов или аукционов различного типа. В установленных законодательством случаях право пользования участком недр может быть приобретено на бесконкурсной основе. ГК РФ определяет процедуру соревновательного отбора претендента на получение того или иного вида имущественного права термином «торги». Торги могут проводиться в форме конкурса или аукциона. В законодательстве о недрах понятие «торги» определяется сдвоенным термином «конкурс и аукцион» или «конкурс (аукцион)». Неудобство состоит в том, что не всегда, говоря в принципе о системе торгов, заранее известна форма их проведения: конкурс, аукцион либо то и другое вместе для разных объектов. В последнее время в законах и нормативных правовых актах, связанных в некоторой мере с недропользованием, стали использоваться и термин «торги» и англоязычный термин «тендер». Так, ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» [87], регламентируя механизм государственного регулирования предоставления концессий, использует термин «торги (аукционы и конкурсы)». Учитывая тенденцию усиления роли гражданско-правового регулирования в недропользовании, очевидно, целесообразно в горном праве постепенно перейти на терминологию ГК РФ и, в частности, на применение обобщающего термина «торги». Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научнотехнический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей природной среды, учет интересов национальной безопасности РФ. Конкурс может быть открытым, когда предложение организатора конкурса принять в нем участие обращено ко всем желающим путем объявления в печати или иных средствах массовой информации, либо закрытым, когда предложение принять участие в конкурсе направляется определенному кругу лиц по выбору организатора конкурса. Открытый конкурс может быть обусловлен предварительной квалификацией его участников, когда организатором конкурса проводится предварительный отбор лиц, пожелавших принять в нем участие. В соответствии с гражданским законодательством объявление о конкурсе должно содержать условия, предусматривающие существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место, срок и порядок их представления, размер и форму награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса. Лицо, объявившее публичный конкурс, вправе изменить его условия или отменить конкурс только в течение первой половины установленного для предоставления работ срока. В случае изменения условий конкурса или его отмены лицо, объявившее о конкурсе, должно возместить расходы, понесенные любым лицом, которое выполнило предусмотренную в объявлении работу до того, как ему стало или должно было стать известно об изменении условий конкурса и о его отмене. Альтернативной формой отбора претендентов на получение права пользования участками недр является аукционная система. Она представляет собой разновидность публичных торгов, предметом которых является продаваемый товар, имущество или имущественные права, приобретаемые лицом, предложившим наивысшую цену. Аукцион проводится по специальным правилам. Аукцион осуществляется, как правило, открытым, т.е. гласным способом, когда претенденты открыто повышают цену, или негласным способом, когда они подают условные знаки, в ответ на которые аукционист объявляет новую цену, не называя претендента. Аукцион может осуществляться также закрытым способом, когда заранее объявляется минимальная цена, а претенденты в запечатанных конвертах предлагают свою цену и до начала аукциона передают их аукционисту. Аукционист в процессе публичного аукциона вскрывает конверты и объявляет победителя — участника, предложившего наибольшую цену. Если одинаковая наивысшая цена была названа одновременно несколькими участниками, обычно для них сразу организуется открытый аукцион. Основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр. Законодательство о недрах предусматривает проведение торгов либо на право пользования недрами, либо на право заключения СРП. Торги на право пользования осуществляются в форме конкурса или аукциона, по результатам которых предоставляется право пользования недрами и выдается соответствующая лицензия. Право на заключение СРП также приобретается по результатам конкурса или аукциона, после чего победитель проводит переговоры и, заключив СРП, получает право пользования недрами, которое удостоверяется соответствующей лицензией. При бесконкурсной системе предоставления участков недр в пользование аналогично либо заключается лицензионное соглашение и предоставляется на определенных условиях лицензия на право пользования недрами, либо заключается СРП и выдается лицензия. Проведение конкурса или аукциона обычно начинается с принятия совместного постановления администрации (правительства) субъекта Федерации и МПР. В постановлении указывается цель проведения конкурса или аукциона; участки недр, выставляемые на конкурс; определяется фирма-оператор (организатор) этого мероприятия; утверждается состав экспертной комиссии из представителей администрации, центральных министерств и ведомств, научных организаций, местного самоуправления и др.; принимается решение о публикации извещения о конкурсе или аукционе; решается ряд других специфических вопросов. Формально конкурс или аукцион начинается с момента официальной публикации о нем. Практически же работа начинается значительно раньше. Ведется отбор участков, которые предполагается выставить на конкурс или на аукцион, определяются условия предоставления отдельных участков, решается целый ряд организационных вопросов. К этой работе привлекаются, помимо уполномоченных органов государственной власти, специализированные консалтинговые компании, эксперты, научные институты. Объявления о месте, видах и условиях конкурсов и аукционов, а также результаты их проведения регулярно публикуются в специализированных федеральных изданиях («Российская газета»; бюллетень «Экономические и правовые вопросы недропользования в России», официальное издание МПР), а также в СМИ субъектов Федерации. В настоящее время такая информация распространяется в системе Интернет. Объявление обычно публикуется за три—шесть месяцев до даты проведения торгов. По каждому раунду торгов в рамках примерных условий утверждаются условия конкретного конкурса. В объявлении указывается общая характеристика конкурса (аукциона): — вид полезного ископаемого: нефть и газ, золото, алмазы; — способ отбора победителя: конкурс, аукцион; открытый, закрытый; — вид пользования недрами: геологическое изучение, разведка и добыча, и т.п.; — наименование и координаты участков недр, являющихся предметом торгов, оценка их запасов, характер изученности. Сложившаяся практика формирования условий проведения торгов показывает определенные различия при проведении их по различным видам полезных ископаемых. Наиболее развернутые условия разрабатываются и публикуются при предоставлении права на добычу нефти и газа, а также драгоценных металлов и драгоценных камней. Однако все они строятся на базе общих принципов. В условиях конкурсов (аукционов) обычно рассматриваются следующие вопросы: объект конкурса (аукциона); краткая геолого-техническая характеристика участков недр; предмет и условия конкурса (аукциона); критерии, учитываемые при выборе победителя; порядок проведения и подведения итогов конкурса (аукциона); условия оформления лицензии. В состав пакета документов, представляемых в качестве условий конкурса, может входить текст Лицензионного соглашения. По усмотрению конкурсной комиссии он может носить статус типового (обязательственного) или примерного (рекомендательного). Закон РФ «О недрах» не регламентирует состав и структуру такого договора, поскольку его содержимое в значительной мере определяется видом пользования, а также организационно-техническими особенностями поиска, разведки и добычи того или иного полезного ископаемого. В некоторой мере структура и состав договора определяются требованиями к содержанию лицензии на право пользования участками недр. Законодательство не содержит критериев, определяющих форму торгов, т.е. способ выбора пользователя недр, на основе конкурса или аукциона. Эта проблема была решена впервые в условиях первого нефтяного Ханты-Мансийского конкурса (1993 г.). В качестве критерия был выбран фактор изученности и освоенности участка недр. По участкам, имеющим достаточно большой обьем геологической информации, подтвержденную нефтегазоносность и другие данные, позволяющие выполнить относительно надежное технико-экономическое обоснование (бизнес-план) освоения месторождения, проводился конкурс. Критериями определения победителя конкурса являлись конкретные предложения по уровню основных технико-экономических показателей, ставкам налоговых отчислений, использованию прогрессивной техники и технологии и т.п. По участкам с прогнозными запасами, с неподтвержденной нефтегазоносностью, т.е. с объемом информации, недостаточным для сколько-нибудь обоснованных технико-экономических оценок, принимался аукционный способ отбора претендентов. Критерием определения победителя аукциона в данном случае являлся разовый бонус. В тендерах, проводившихся в последующие годы в различных регионах, применялся в принципе тот же подход. После официального принятия заявки и выполнения определенных процедур (уплата соответствующих взносов и т.п.) заявитель может на определенных условиях получить пакет геологической и техникоэкономической информации по интересующему участку недр. Пакет должен содержать необходимый объем геологической, горнотехнической, технологической, коммерческой и другой информации для проведения заявителем технико-экономической оценки освоения данного участка недр. На основании этой оценки заявитель в первую очередь для себя определяет целесообразность дальнейшего участия в конкурсе или аукционе и критические условия эффективности такого участия. После этого по установленной форме он представляет, с учетом требований конкурса или аукциона, приемлемый для него вариант основных технико-экономических показателей (ТЭП) ведения работ, связанных с намечаемым видом пользования недрами. В условиях конкурса обычно содержится структура и состав ТЭП. В качестве критериальных экономических показателей обычно выступают: величина дисконтированного эффекта за период разработки; внутренняя норма прибыли; срок окупаемости инвестиций. Эта система по усмотрению авторов, а также конкурсной комиссии может быть расширена. В настоящее время организовано и успешно работает ряд консалтинговых фирм, специализирующихся на разработке подобных документов. В случае выставления на конкурс или аукцион участков недр, на которых либо уже проводились поисковые и разведочные работы, либо которые находились ранее в пользовании у лиц, права которых на пользование недрами прекращены или аннулированы в установленном законом порядке, в условия конкурса может быть включено требование возмещения ранее понесенных затрат. Порядок определения таких затрат регламентируется МПР и компетентными органами субъекта РФ. При отборе победителей конкурса применяется многофакторная система показателей, включающая обычно следующие критерии: — соответствие предложений претендента основным принципам недропользования, действующим на территории региона; — соответствие основных проектных решений и технологических показателей разработки современным требованиям, прежде всего — обоснования коэффициентов извлечения нефти, привлечения новых технических решений и т.п.; — технико-экономическая надежность и экологическая безопасность предлагаемых проектных решений в соответствии с требованиями основных принципов пользования недрами; — условия финансирования капитальных вложений и распределения прибыли; — предложения по участию в решении социально-экономических проблем региона; — соответствие ТЭП требованиям примерного Лицензионного соглашения; — репутация компании и ее финансовая надежность; — экономическая эффективность проекта. На проведенных в России конкурсах в качестве критериев применялись и другие системы показателей и условий. Допускается проведение отдельных конкурсов и аукционов для малых предприятий типа старательских артелей, оборонных предприятий, осуществляющих программу конверсии. Также допускается проведение конкурсов и аукционов с участием только предприятий РФ. Предоставление лицензий на право разработки месторождений радиоактивных руд проводится по результатам специальных конкурсов. Порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья. Собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Собственникам или владельцам земельных участков для удовлетворения их потребности в воде питьевого качества лицензии на право добычи подземных вод выдаются без проведения конкурса. Лицензия, предоставленная победителю конкурса или аукциона, направляется в федеральный или территориальный геологические фонды на регистрацию, которая производится в месячный срок с момента ее поступления. Лицензия вступает в силу после ее регистрации. Порядок регистрации лицензий устанавливается МПР. МПР или его территориальные подразделения обязаны опубликовать в органах печати списки всех предприятий, участвовавших в конкурсе или аукционе, список предприятий, получивших лицензию, а также условия, на которых лицензии были предоставлены. Предоставление в пользование участков недр континентального шельфа осуществляется с учетом правового режима морских пространств. В пределах внутренних и территориальных морей, составляющих часть государственной территории РФ, лицензирование осуществляется в общем порядке.

**7.6.3. Бесконкурсная система**

Вторым, как указывалось выше, постепенно расширяющимся направлением получения права пользования участками недр является бесконкурсная система. Она введена в качестве изъятия из общего антимонопольного требования запрета замены конкурсов и аукционов на предоставление права пользования недрами на основе прямых переговоров. В соответствии с Законом РФ «О недрах» основаниями для бесконкурсного предоставления права пользования недрами могут быть: — решение Правительства РФ при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения; — решение Правительства РФ, согласованное с органами исполнительной власти субъектов РФ, для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов; — совместное решение федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ: для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ; для целей геологического изучения и добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности; для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких хранилищ; размещения промышленных и бытовых отходов; для образования особо охраняемых геологических объектов; предоставления права краткосрочного (до одного года) пользования участком недр для целей осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено; — решение федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального органа, согласованное с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ, для целей геологического изучения участков недр, в том числе участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ; — установленный органами представительной власти субъектов РФ порядок получения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых; — случаи перехода права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования; — вступившее в силу СРП.

**7.7. Предоставление участков недр в пользование на условиях СРП**

В общей схеме отбора претендентов на право пользования участками недр на условиях СРП и предоставления им такого права можно выделить следующие основные этапы: — включение участка недр в так называемый Перечень участков недр, право пользования которыми на условиях раздела продукции может быть предоставлено в соответствии с положениями ФЗ «О СРП» (далее «Перечень СРП ...»). При этом субъект законодательной инициативы разрабатывает и представляет некоторое технико-экономическое обоснование целесообразности освоения данного участка недр на условиях СРП, а Счетная палата Государственной думы фиксирует его основные параметры; конкретный претендент может быть назван, а может быть и не назван; — принятие «Перечня СРП ...» в форме федерального закона или совместного решения Правительства РФ и органа государственной власти субъекта Федерации; — подготовка к началу переговоров по заключению соглашения. Процедура ее различная для конкурсного и бесконкурсного порядка предоставления недр в пользование. При конкурсном порядке это разработка на основе технико-экономических расчетов, выполненных по поручению государственных органов, ответственных за проведение конкурсов и аукционов, начальных условий конкурса или аукциона, которые следует рассматривать в последующем как обязательные; объявление о конкурсе, проведение и подведение итогов конкурса или аукциона, определение претендента на право заключения соглашения и получения права пользования недрами на условиях СРП. При бесконкурсном порядке — разработка инвестором и органами исполнительной власти соответствующих обосновывающих материалов, необходимых для принятия совместного решения Правительства РФ и органа государственной власти субъекта Федерации о возможности заключения соглашения, принятие такого решения; — заключение соглашения. Независимо от формы предоставления права на заключение соглашения государство формирует комиссию по подготовке проекта СРП, которая разрабатывает условия пользования недрами и проект соглашения по каждому объекту недропользования. Принимается совместное решение о начале переговоров, согласовываются и утверждаются директивы на переговоры, проводятся сами переговоры, и по их окончании подписывается соглашение. В соответствии с Законом РФ «О недрах» участки недр предоставляются в пользование в виде горного или геологического отвода. Практически это соответствует одному месторождению, а в целом ряде случаев — части месторождения. Применительно к СРП, помимо перечисленных вариантов, понятие «участок недр» при формировании «Перечня СРП ...» стало подменяться понятием «объект, право пользование которым может быть предоставлено на условиях СРП», под которым фигурировали отдельные месторождения, группы месторождений, проекты (например, Уватский проект, включающий месторождения и перспективные участки в пределах различных субъектов РФ); блоки (включающие группу месторождений), конкурсные участки (включающие группу месторождений) и др. как отмечалось, могут заключаться только по участкам недр, включенным в так называемые «Перечни СРП ...». ФЗ «О СРП» предусматривает, как правило, утверждение «Перечня СРП ...» специальным федеральным законом. Проекты таких федеральных законов, а также проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в указанные федеральные законы, вносятся в Государственную думу субъектами права законодательной инициативы и рассматриваются в ней при наличии заключений Правительства РФ и решений законодательных органов субъектов РФ, на территориях которых расположены соответствующие участки недр. В «Перечни СРП ...» включаются только участки недр, в отношении которых имеются обоснования Правительства РФ целесообразности включения таких участков недр в указанные перечни. В отношении расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов участка недр требуется решение законодательного органа субъекта Федерации, на территории которого расположен такой участок недр, принятое с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления. В соответствии с этим предложения о включении конкретных участков недр в проекты «Перечней СРП ...» вносятся: — по участкам недр (месторождениям), расположенным на территории РФ: Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов Федерации; представительными органами государственной власти субъектов Федерации; — по участкам недр (месторождениям), расположенным на континентальном шельфе и/или в пределах исключительной экономической зоны: Правительством РФ по согласованию с представительными (или исполнительными) органами государственной власти субъектов Федерации, территорию которых предполагается использовать при работах по соглашению. В принципе в «Перечень СРП ...» могут включаться: — участки недр, подлежащие геологическому изучению, разведке и добыче, по которым не выданы лицензии на право пользования недрами (далее — новые участки недр); — участки недр, содержащие открытые, оцененные или разрабатываемые месторождения, по которым владельцы лицензии высказали заинтересованность в изменении лицензионного режима недропользования на условиях соглашений (далее — разрабатываемые участки недр). Поскольку «Перечень СРП ...» является элементом государственной системы лицензирования, его формирование должно осуществляться на основании государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ и ее отдельных регионов. Предложения о включении в проект «Перечня СРП ...» конкретных участков недр с соответствующим технико-экономическим обоснованием по каждому из них могут представляться: — Министерством природных ресурсов и Министерством энергетики; — органами исполнительной государственной власти субъектов Федерации; — инвестором, являющимся пользователем недр на иных условиях, отличных от условий соглашений. Требует законодательного регулирования включение в проект «Перечня СРП ...» участков недр, предоставляемых в пользование для геологического изучения, разведки и добычи радиоактивного сырья. Учитывая это, а также возможность формирования «Перечня СРП...» по мелким и средним месторождениям без утверждения федеральным законом, в перспективе следует ожидать значительного увеличения участков недр, осваиваемых на условиях СРП. В соответствии с поправками и дополнениями, внесенными в ФЗ «О СРП» в 1999 г., в отдельных случаях перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, устанавливаются на основании решения Правительства РФ и решения органа государственной власти соответствующего субъекта РФ без утверждения федеральными законами, если указанные участки недр включают в себя следующие месторождения полезных ископаемых: — месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 млн т; — месторождения газа, запасы которых составляют до 250 млрд куб. м; — месторождения коренного золота, запасы которых составляют до 50 т; — месторождения россыпного золота, запасы которых составляют до 1 т;

— месторождения иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим и не являющихся валютными ценностями. ФЗ «О СРП» установил, что соглашения должны заключаться в соответствии с законодательством РФ, а поскольку это обязательство носит четко выраженный гражданско-правовой характер, регулироваться процесс заключения соглашения должен на основе правил ФЗ «О СРП», а также ГК РФ. Исходя из этого принципа, порядок подготовки заключения СРП, в частности, выбор инвестора в качестве одной из сторон соглашения, установление процедуры и условий проведения торгов и некоторые другие вопросы должны регулироваться ФЗ «О СРП» в части специфических моментов и правилами ГК РФ в части общих положений обязательственного права. Отсюда выбор инвестора в качестве одной из сторон СРП может осуществляться либо на основе торгов, либо путем так называемых прямых переговоров, когда инвестор определяется совместным решением Правительства РФ и органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации. ФЗ «О СРП» установил три ситуации, когда инвестор может быть определен без проведения торгов. Это может быть в случае, если: — интересы обороны и безопасности государства требуют заключения соглашения с конкретным инвестором, если это предусмотрено федеральным законом, устанавливающим перечни участков недр; — объявленный конкурс или аукцион признан несостоявшимся в связи с участием только одного инвестора. В этом случае соглашение может быть заключено с этим инвестором на условиях проводившегося конкурса или аукциона; — инвестор не является пользователем недр на иных, предусмотренных законодательством РФ условиях, отличных от условий соглашений о разделе продукции.

**8. Переход и прекращение права пользования недрами**

**8.1. Переход права пользования недрами**

В первоначальной редакции Закон РФ «О недрах» вообще не предусматривал возможность перехода права пользования недрами. В 1995 г. это право было введено и в последующих редакциях расширено. В настоящее время право пользования недрами переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности (юридическому лицу) в следующих случаях:

— реорганизации юридического лица

— пользователя недр путем его преобразования

— изменения его организационно-правовой формы;

— реорганизации юридического лица — пользователя недр путем присоединения к нему другого юридического лица или слияния его с другим юридическим лицом; — реорганизации юридического лица — пользователя недр путем его разделения или выделения из него другого юридического лица в соответствии с законодательством РФ, если вновь созданное юридическое лицо намерено продолжить деятельность в соответствии с лицензией на пользование участками недр, предоставленной прежнему пользователю недр;

— прекращение деятельности юридического лица — пользователя недр вследствие его присоединения к другому юридическому лицу в соответствии с законодательством РФ при условии, если другое юридическое лицо будет отвечать требованиям, предъявляемым к пользователям недр, а также будет иметь квалифицированных специалистов, необходимые финансовые и технические средства для безопасности проведения работ;

— юридическое лицо — пользователь недр выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр, при условии, если новое юридическое лицо образовано в соответствии с законодательством РФ и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка, а также имеются необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, и доля прежнего юридического лица — пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр составляет не менее половины уставного капитала нового юридического лица;

— приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренным ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [72], имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством РФ, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством о недрах РФ. При переходе права пользования недрами лицензия подлежит переоформлению. При этом содержание лицензии пересмотру не подлежит. Лицензии на пользование участками недр подлежат переоформлению также при изменении наименований юридических лиц-пользователей недр. Право пользования участком или участками недр, приобретенное юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленном гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В 2001 году это положение было уточнено. Закон установил, что лицензия на пользование участками недр, приобретенная юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передана третьим лицам, в том числе в пользование [55]. В соответствии со статьей 9 Закона РФ «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если законодательством РФ и законодательством субъектов РФ они наделены правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами. В ГК РФ введено понятие «юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией». В связи с этим при переоформлении лицензии на право пользования недрами следует применять терминологию Кодекса. Изменение (преобразование) организационно-правовой формы юридических лиц-коммерческих организаций (хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий), в том числе при приватизации государственных и муниципальных предприятий, являющихся недропользователями, осуществляется в соответствии с ГК РФ, иными законодательными актами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. В соответствии с ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. Реорганизация государственных и муниципальных унитарных предприятий осуществляется в порядке, установленном законодательством. Предприятие-пользователь недр (владелец лицензии) может провести предварительное согласование о возможности и условиях переоформления лицензии на пользование недрами в органах, предоставивших лицензию. Решение о переоформлении лицензии на пользование недрами принимается органами, предоставившими первоначальную лицензию. В случаях, когда получателем переоформленной лицензии является юридическое лицо, в состав учредителей которого входит иностранное юридическое лицо, переоформленная лицензия подписывается МПР и органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. Оформление, регистрация и выдача лицензии на пользование недрами осуществляется МПР или его территориальным органом. Отказ в переоформлении лицензии может быть обжалован пользователем недр в судебном порядке.

**8.2. Прекращение права пользования недрами**

Законодательство о недрах предусматривает предоставление участков недр во временное или бессрочное пользование. В случае временного пользования, а также в других случаях, предусмотренных законом, право пользования может быть прекращено. Закон РФ «О недрах» предусматривает следующие случаи прекращения права пользования недрами: — по формальным обстоятельствам — по истечении установленного в лицензии срока действия, если не последовало соответствующего продления; — по субъективным обстоятельствам — при отказе владельца лицензии от права на пользование недрами. Следует отметить, что не предусматривается никаких ограничений этого права. Недропользователь не обязан мотивировать свой отказ. Отказ не ведет к возникновению каких-либо новых обязательств; — по объективным обстоятельствам — при возникновении зафиксированного в лицензии решающего условия, исключающего дальнейшее осуществление предоставленного права, а также в случае перехода права пользования недрами, оформленного с нарушением законодательства. Кроме того, орган управления государственным фондом недр или его территориальные подразделения, выдавшие лицензию, могут досрочно прекратить, приостановить или ограничить права на пользование недрами в случаях: — возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами;

— нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;

— систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;

— возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.);

— если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;

— ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; — по инициативе владельца лицензии. В случае, если владелец лицензии хочет отказаться от права пользования недрами, он должен подать в органы, предоставившие лицензию, письменное уведомление не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока. При этом владелец лицензии на пользование недрами должен выполнить все обязательства, определенные в лицензии или лицензионном соглашении на случай досрочного отказа от прав до установленного срока прекращения права пользования недрами. Это касается в частности минимальных обязательств по объемам геологоразведочных работ при поисках нефтяных и газовых месторождений. При невыполнении владельцем лицензии указанных обязательств органы, выдавшие лицензию, имеют право взыскать сумму ущерба от их невыполнения в судебном порядке. В случаях возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей или чрезвычайных ситуаций пользование недрами прекращается непосредственно после принятия компетентными органами соответствующего решения и письменного уведомления об этом пользователя недр. В случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии или Лицензионного соглашения, систематического нарушения установленных законодательством правил пользования недрами, а также, если он в течение установленного в лицензии или Лицензионном соглашении срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах, компетентные органы направляют пользователю недр письменное уведомление о допущенных им нарушениях. Если пользователь недр не принимает в течение трех месяцев необходимых мер по устранению отмеченных нарушений, может быть принято решение о прекращении права на пользование недрами. При несогласии пользователя недр с решением о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права на пользование недрами, он может обжаловать его в административном или судебном порядке. В том случае, если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права на пользование недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме. Время, на которое оно было приостановлено, при отсутствии вины пользователя недр не включается в общий срок действия лицензии. В случае, если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно, органы, досрочно прекратившие право пользования соответствующим участком недр, до принятия в установленном порядке решения о новом пользователе недр могут предоставить право краткосрочного (до одного года) пользования таким участком недр юридическому лицу (оператору) с оформлением соответствующей лицензии в порядке, установленном законодательством. Между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и временным оператором может быть заключен договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения недрами, на возмездных основаниях.

**Тема № 8. ДОГОВОРЫ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ**

**8.1. Классификация договоров в недропользовании**

Закон РФ «О недрах» устанавливает определенный перечень требований к содержанию лицензии, которые могут либо включаться в саму лицензию, либо оформляться в виде приложений, являющихся ее неотъемлемой частью. Одним из таких приложений является договор определенной, закрепляемой лицензией, формы. Такой договор должен зафиксировать конкретные условия, на которых государство предоставляет участок недр в пользование. Договор в гражданском праве — соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. В принципе возможны различные классификации договоров по различным критериям. В недропользовании определяющими условиями формирования возможных типов договоров являются три основных условия:

— право собственности на добытую продукцию;

— правовой режим взаимоотношений государства и недропользователя;

— налоговый режим.

Каждое из приведенных условий имеет только два варианта решения, что позволяет четко ограничить возможные варианты типов договоров и их характерные отличия. Государство, как собственник недр, вправе либо сохранить за собой право на добытую продукцию, либо передать его недропользователю. Регулирование отношений недропользования между государствомсобственником недр и недропользователем в рамках российской правовой системы возможно на основе либо административного, либо гражданского законодательства. Следует отметить, что в чистом виде практически ни одно из них не реализуется. Режим, установленный Законом РФ «О недрах», базируется на нормах административного права и лишь в ряде случаев предусматривает действие норм ГК РФ. Режим, установленный ФЗ «О СРП», базируется на нормах гражданского права и лишь в отдельных случаях предусматривает действие норм административного права

Исходя из этого, для классификации типов договоров с некоторой степенью условности можно выделить два режима: административный, когда право пользования недрами предоставляется на основе положений Закона РФ «О недрах», и гражданско-правовой, когда действует ФЗ «О СРП». Третье условие — налоговый режим. НК РФ устанавливает в этом отношении только две альтернативы: общий режим и специальный налоговый режим применительно к недропользованию в форме раздела продукции. Сочетание действия перечисленных условий теоретически позволяет получить восемь разновидностей договоров. Однако реально пока действует только три: лицензионное соглашение, СРП и контракт на предоставление услуг (с риском и без риска). Законодательством об инвестиционной деятельности [85] и рядом других законодательных актов предусмотрена принципиальная возможность использования концессионной формы. Теоретически возможны другие типы договоров. Так, например, ничто не препятствует осуществлять режим пользования недрами на основе Закона РФ «О недрах», используя не действующий, а специальный налоговый режим раздела продукции. Контракт на предоставление услуг, или так называемое сервисное соглашение, представляет собой подрядный договор с различной формой расчетов оплаты. Он применяется в сфере недропользования при производстве капитального ремонта скважин и приведении операций по интенсификации добычи нефти (гидроразрыв пласта и т.п.). В одном случае система оплаты строится таким образом, что подрядчик заинтересован в результате, то есть его вознаграждение определяется размерами прироста объемов добычи. Величина прироста добычи объективно во многом определяется природным фактором, а не технологией. В результате величина вознаграждения становится неопределенной. Такая форма получила название контракта на предоставление услуг с риском. В других случаях возможна иная форма расчетов, когда размер вознаграждения определяется обязательством выполнить заранее оговоренный объем технологических операций. Результат этих операций, т.е. приведут они к увеличению добычи или нет, не влияет на размер вознаграждения. Такая форма получила название сервисного договора без риска. На практике в зависимости от конкретных условий применяются обе формы договора. Особенности отношений недропользования, по существу, не влияют на правовой режим заключения и исполнения таких договоров, который целиком регулируется нормами ГК РФ.

За период действия Закона РФ «О недрах» трактовка в нем статуса договорных отношений недропользования существенно изменилась. В первоначальной редакции в качестве формы договорных отношений в частности указывались концессия, СРП, контракт на предоставление услуг. За исключением последнего, ни одна из этих форм не реализовывалась из-за отсутствия необходимых законодательно установленных организационных форм, правовых норм и налоговых механизмов. С инвестором Лицензионное соглашение (договор) заключался договор, получивший название «Лицензионное соглашение» [46,102]. В ряде случаев этот документ, как неотъемлемая часть лицензии, назывался «Условия лицензии на пользование участком (название) недр». В первые годы действия государственной системы лицензирования так называемые Лицензионные соглашения представляли, по существу, приложение на трех—пяти страницах, содержащих перечень обязательств владельца лицензии: — вести работы в соответствии с требованиями действующего законодательства; — довести добычу по годам до определенного уровня; — выплачивать установленные платежи за право пользования недрами и другие налоги; — привлекать субподрядчиков по согласованию с органом, выдавшим лицензию, и по практически все. Завершался документ тремя подписями: представителей — соответствующих федеральных органов исполнительной власти, государственных органов власти субъекта Федерации и владельца лицензии. Первые конкурсы, особенно проводимые с участием иностранных инвесторов, выявили полное неприятие такой формы представления условий пользования недрами и необходимость применения норм гражданского права. В последние годы с развитием системы контроля со стороны государства за порядком пользования недрами значимость Лицензионного соглашения существенно возрастает, и он начинает занимать присущее ему место. Он превращается в солидный, объемистый документ, содержащий до 30 и более отдельных статей и несколько приложений. Первая попытка создания типового текста отечественного лицензионного соглашения была предпринята по инициативе автора при разработке условий первого, Ханты-Мансийского, конкурса на освоение нефтегазовых ресурсов, в состав которого он был включен в качестве типового. Текст Лицензионного соглашения был согласован с МПР и администрацией АО. Однако на практике он использовался как примерный. Эта практика была широко воспринята другими регионами и в настоящее время стала обычным явлением. Несмотря на различия в объемах, количестве и содержании статей, Лицензионное соглашение легко поддается типизации. Все статьи укрупненно можно объединить в пять групп:

— общие положения;

— регулирование производства;

— регулирование правовых отношений;

— регулирование экономической деятельности;

— процедурные вопросы.

К первой группе относятся статьи, определяющие цели и предмет соглашения, намерения сторон, в частности иностранной, сотрудничать с российскими объединениями и участвовать в социальном развитии региона, в котором находится месторождение. Вторая группа наиболее крупная. В нее входят статьи, регламентирующие структуру управления проектом освоения месторождения, перечисляются производственные требования и обязательства недропользователя. Специальные статьи определяют содержание, порядок принятия и контроля программы и бюджета освоения лицензионного участка. Описывается, кто и как должен представлять эти документы, кто, как и когда их рассматривает и утверждает. В частности, обычно фиксируются обязательства о преимущественном использовании местного персонала, подготовке и совершенствовании кадров и т.п. Указывается, что вся работа должна вестись в соответствии с утвержденной программой на период освоения месторождения. Оговаривается, что в эту программу могут вноситься изменения, если они обоснованы. Обязательно имеются одна или несколько статей, которые определяют срок действия всего соглашения, а также отдельных этапов: поискового, оценочного, разведочного, обустройства, добычи. Описываются условия продления соглашения или его досрочного прекращения. Подробно указывается, кто, что, как и когда должен делать. Всем этим вопросам особенно большое внимание уделяют зарубежные фирмы, которые в условиях экономической нестабильности хотят путем заключения Лицензионного соглашения в определенной мере оградить себя от возможных коллизий в будущем. Примерно четверть всех статей посвящена различным правовым вопросам:

— права на территорию;

— распоряжение углеводородами;

— право собственности на имущество;

— переуступка прав;

— отказ от прав;

— процедура разрешения споров;

— форс-мажор и др.

Все эти статьи могли бы и, очевидно, должны быть сравнительно краткими и содержать в основном ссылки на нормы закона. В Лицензионном соглашении обычно содержится положение, предусматривающее действие недропользователя в случае изменения условий договора при изменении законодательства. Обычно владельцу лицензии государство предоставляет достаточно весомые гарантии стабильности условий договора и лицензии. Четвертая группа статей посвящена различным экономическим вопросам. В основном они касаются перечня, порядка и ставок платежей и налогов, которые должен платить недропользователь. Это очень важная часть договора. Законодательно устанавливается обычно лишь перечень и диапазон, в пределах которого могут устанавливаться платежи. Конкретные величины и детальный порядок их уплаты являются предметом договора. Эти параметры являются, как правило, критериями, по которым на конкурсе выбирается компанияпобедитель. В первую очередь это платежи за право поиска и разведки, плата за право добычи (роялти) и др. Заканчивается договор несколькими статьями, в которых описаны процедурные вопросы:

— конфиденциальность;

— дата вступления договора в силу;

— извещения (кому, по какому адресу направлять уведомления и т.д.);

— подписи уполномоченных лиц, подписавших договор.

Договор имеет обычно приложения. В них дается карта с координатами лицензионного участка. Могут быть другие приложения, в частности, касающиеся вопросов экологии, социально-экономических программ и т.п. Перспективной формой договора на пользование недрами является концессия, концессионное соглашение. Концессия, в соответствии с инвестиционным законодательством [85], представляет собой разновидность обязательств, предусматривающую прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой российскими или иностранными инвесторами по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в форме капитальных вложений. Предметом концессии, как правило, является право на эксплуатацию на определенных условиях природных ресурсов, предприятий и других объектов. Право государства на предоставление концессии гражданам РФ и иностранным гражданам вытекает из права собственности и суверенитета государства над природными ресурсами, которые определяют право государства устанавливать административный (разрешительный) или гражданско-правовой (договорной) режим пользования недрами. В международном частном праве понятие концессии или модернизированной концессии распространяется на так называемые контракты типа «роялти — налог на прибыль», предусматривающие заключение пользователем недр договора на предоставление государством иностранной, реже отечественной компании права на освоение природных ресурсов, предусматривающего право собственности пользователя недр на добытые полезные ископаемые и его обязательство уплачивать установленные налоги. Порядок предоставления и условия концессии в соответствии с принципами международного права должны регулироваться прежде всего национальным законодательством. В российском природоресурсном законодательстве концессия как разновидность договорной формы предоставления природных ресурсов в пользование детально разработана в лесном законодательстве. По договору концессии участка лесного фонда одна сторона обязуется предоставить другой стороне на срок от одного года до девяти лет право возмездного пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда. По договору концессии предоставляются в пользование участки лесного фонда, как правило, неосвоенные, без сложившейся инфраструктуры, требующие значительных средств для вовлечения этих участков в эксплуатацию. Сторонами договора концессии являются Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти и лица, признаваемые в соответствии с законодательством РФ инвесторами. Договор концессии заключается по результатам проведения конкурса или аукциона. Участки лесного фонда, передаваемые в пользование на условиях концессии, выставляются на конкурсы или аукционы Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Организация и порядок проведения указанных конкурсов и аукционов устанавливаются законодательством РФ. Договор концессии заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации в соответствии с гражданским законодательством и законодательством о концессии.

В договоре концессии указываются следующие условия:

— границы участка;

— виды пользования;

— объемы (размеры) пользования;

— срок концессии;

— обязанности сторон по охране, защите участка лесного фонда и воспроизводству лесов;

— порядок раздела добытых ресурсов (продукции) или предоставления услуг;

— виды, порядок определения и уплаты налогов, сборов и других платежей;

— обязанности инвестора по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры;

— иные условия, предусмотренные законодательством и определенные по усмотрению сторон.

Положения лесного законодательства, определяющие концессионный режим, вполне применимы к системе пользования недрами. Принципиальными условиями, отличающими концессионное соглашение от других типов договоров, являются два первых условия из приведенных на рис. 3: право недропользователя на добытую продукцию и гражданско-правовой режим регулирования обязательств. Форма фискальных расчетов может быть различной — обычный налоговый режим либо специальный налоговый режим типа раздела продукции. Необходимо отметить, что концессионное законодательство достаточно эффективно действует с начала 90-х годов в Казахстане, Кыргызстане, Молдове [113, 114, 116]. Положения законов, сфера их распространения, предмет концессии и т.п. различаются незначительно. Все они предусматривают предоставление в концессию природных ресурсов и в частности участков недр. Правовой основой во всех упомянутых законах являются указанные выше принципы с незначительными непринципиальными модификациями:

— передача концессионеру права пользования иногда и владения на объект концессии;

— продукция концессионной деятельности принадлежит на праве исключительной собственности концессионеру;

— за пользование объектом концессии он уплачивает установленные налоги, сборы и платежи;

— взаимоотношения концессионера и государства регулируются договором. Специфической разновидностью договоров на пользование недрами является так называемое соглашение о разделе продукции (СРП). Его организационно-правовой статус и содержание регулируются ФЗ «О СРП». Следует четко различать закон о СРП и налоговый режим в форме раздела продукции. В соответствии с ФЗ «О СРП» недропользователь выполняет, по существу, функции подрядчика у государства. Добытая продукция остается в собственности государства до точки (момента) раздела. Взаимоотношения государства и недропользователя оформляются в форме гражданско-правового договора, который является основанием предоставления недропользователю права пользования участком недр. При этом используется специальный налоговый режим в форме раздела продукции. В России уже накоплен значительный опыт заключения и реализации СРП [127]. Пока они применяются только при добыче нефти. Разрабатываются проекты использования режима СРП при освоении газовых месторождений, месторождений угля, драгоценных камней и металлов. Следует отметить, что значительная часть статей этого типа договора сходна с лицензионным соглашением. Учитывая все эти обстоятельства, а роль и значение, которые придаются в настоящее время СРП как наиболее перспективной форме договора недропользования, он будет подробно рассмотрен в разделе 7.2.4 применительно к освоению нефтяных месторождений. Первоначально только ФЗ «О СРП» в качестве пользователя недр допускал возможность привлечения субъектов предпринимательской деятельности в качестве участников простого товарищества. Позднее Закон РФ «О недрах» распространил эту форму на все режимы недропользования. Деятельность простого товарищества или консорциума регулируется договором простого товарищества или консорциальным соглашением. Его основные положения будут рассмотрены в разделе 7.3.1. Анализ мировой практики показывает, что в силу тех или иных различий политического, экономического, национального, природного характера при освоении ресурсов недр в этих странах используется достаточно много модификаций договоров, соглашений и контрактов. Известные зарубежные специалисты в области международного горного права, в частности, Г. Барроуз и Т. Гортон (США), К. Гюритте (Франция), П. Камерон (Нидерланды), Д. Заппата (Италия), А. Кемп (Канада) и многие другие выделяют из огромного многообразия различных форм, типов и видов соглашений об освоении месторождений полезных ископаемых три основные формы, получившие следующие названия:

— соглашение типа «роялти — налог на прибыль»;

— соглашение о разделе продукции;

— контракт на предоставление услуг.

Соглашения типа «роялти — налог на прибыль» предусматривают, как следует из названия, взимание государством платы за право пользования недрами, налога на прибыль, а также некоторых других налогов. Применялись они с начала развития собственной нефтедобычи в странах Европы и Сев. Америки. После нефтяного кризиса начала 70-х годов этот тип соглашений полностью вытеснил широко распространенные в остальных нефтедобывающих странах Азии, Африки, Америки и Австралии концессионные соглашения. Процесс вытеснения концессионных соглашений имел эволюционный характер и шел в основном путем постепенного ужесточения со стороны государства контроля за действиями компаний и, естественно, увеличения налоговых отчислений в пользу государства. В правовом отношении произошла постепенная замена права практически полной собственности концессионера на недра и ресурсы недр, присущего классическим концессиям, на право собственности, в ряде случаев ограниченного, только на добытые полезные ископаемые. Эволюционный и достаточно длительный процесс поэлементной замены условий концессионных соглашений привел к тому, что сам термин «концессия» продолжал использоваться еще длительное время. Ряд специалистов продолжает применять его и до сих пор, оговаривая, однако, его условность (Г. Барроуз), некоторые отрицают его полностью (Д. Г. Хиггинс) [127]. Г. Барроуз [185] дает следующее определение соглашения типа «роялти — налог на прибыль», которое он продолжает называть «концессия» (допуская при этом возможность использования и другой, более современной, терминологии): «концессия представляет собой сделку, в силу которой нефтяная компания получает право, при условии осуществления всех затрат и уплаты установленных налогов, производить поиск нефтяного месторождения, а в случае его открытия — добывать и продавать нефть и газ». Эта формула полностью соответствует режиму освоения месторождений, установленному российским законодательством о недрах. Соглашение типа «роялти — налог на прибыль» характеризуется следующими основными положениями:

— пользователь недр получает эксклюзивное право на поиск, разведку и разработку открытого месторождения, которые он осуществляет за счет собственных средств, принимая на себя все риски;

— вся добытая продукция принадлежит пользователю недр, который имеет право распоряжаться ею самостоятельно. Иногда в соглашении могут оговариваться определенные обязательства. Например, обязательство реализации части добытой продукции на внутреннем рынке и т.п.;

— пользователь недр уплачивает государству-собственнику недр платежи за право поиска и разведки, а также платеж за право добычи продукции, который осуществляется по усмотрению государства в денежной или натуральной форме;

— пользователь недр уплачивает налог на прибыль, а также а также платеж за право добычи продукции, который осуществляется по усмотрению государства в денежной или натуральной форме;

— пользователь недр уплачивает налог на прибыль, а также другие оговоренные соглашением или законом общие налоги;

— сооружения и оборудование, используемые для нефтяных операций, являются собственностью пользователя недр.

Второй, наиболее распространенной, формой договоров на пользование недрами в настоящее время является Соглашение о разделе продукции. Помимо специфики экономических и фискальных расчетов они обладают и рядом юридических особенностей. Главные черты СРП:

— государство-собственник недр определяет на конкурсной основе или прямыми переговорами компанию, которая выполняет роль подрядчика при освоении конкретного участка недр, (блока, месторождения). Компания получает эксклюзивное право на поиски, разведку и разработку открытого месторождения, которые она осуществляет за счет собственных средств, принимая на себя все риски;

— государство-собственник недр и компания владеют на определенных соглашением условиях долями добытой продукции;

— компания имеет право на возмещение своих расходов (капитальных вложений и текущих затрат) за счет установленной соглашением части продукции, добытой в пределах выделенного участка (так называемая затратная нефть), и получение определенной доли остающегося объема добытой продукции в качестве вознаграждения, так называемая прибыльная нефть;

— в зависимости от условия конкретного соглашения прибыль компании подлежит налогообложению, либо она освобождается от налогов. Эти условия учитываются при определении пропорций распределения прибыльной нефти между государством и компанией; — сооружения и оборудование, используемые для нефтяных операций, переходят в собственность государства либо с момента их приобретения, либо постепенно, по мере их амортизации. Исходя из этого, принципиальные различия между соглашениями типа «роялти — налог на прибыль» или концессией и СРП в следующем. Соглашение типа «роялти — налог на прибыль» предусматривает предоставление пользователю недр права собственности на добываемую продукцию. Государство в этом случае имеет право на взимание с него платы за пользование недрами (роялти), а также налогов, предусмотренных законодательством страны. Таким образом, это соглашение гарантирует пользователю недр возможность владеть всей добытой продукцией. Однако обязывает его уплачивать относительно высокие налоги и отчисления государству. СРП предусматривает, что нефтяная компания юридически является подрядчиком владельца прав на недра, в качестве которого выступает государство или национальная нефтяная компания. При этом компания получает право собственности на долю добытой продукции, эквивалентную ее затратам и рискам. Государство в этом случае имеет возможность более тщательно контролировать как сами работы в рамках проекта, так и вопросы собственности, связанные с добычей. В сравнении с соглашениями типа «роялти — налог на прибыль» в разделе продукции государство взимает с компании в целом более низкие налоги. На эту особенность указывают все специалисты, отмечая при этом теоретическую независимость условий соглашений от формы договорных отношений, позволяющую получать в любом случае практически одинаковый результат. Контракт на предоставление услуг, или сервисное соглашение, наибольшее распространение получил в Бразилии. Компания на условиях риска осуществляет работы по поискам и разведке, а в случае открытия коммерческого месторождения финансирует и его обустройство. После этого государственная нефтяная компания берет месторождение под свой контроль. Затраты сервисной компании возмещаются за счет добытой продукции. При этом она имеет право на приобретение и реализацию определенного объема добытой продукции. В России и странах СНГ до сих пор эта форма Лицензионного соглашения не встречалась. Выше шла речь о сервисной форме лицензионных договоров. В то же время сервисные договора получили широкое распространение как обычный подрядный договор при выполнении отдельных операций в процессе пользования недрами. Отличительная особенность некоторых сервисных соглашений состоит в том, что они могут заключаться на условиях риска. Это в первую очередь соглашения на производство работ по интенсификации притока нефти, капитального ремонта скважин и т.п. Сервисный договор, как указывалось обычно, предусматривает определенную зависимость вознаграждения от объема дополнительно добытой продукции. Виды и методы таких расчетов могут быть самые различные. Однако правилом является расчет в натуральной форме. Сравнение экономического и фискального механизма всех трех форм договорных отношений, применяемых в недропользовании («роялти — налог на прибыль», СРП, контракт на предоставление услуг), показывает, что с чисто экономической точки зрения существует теоретическая возможность обеспечить одинаковые поступления государству независимо от форм соглашения. Главное требование, предъявляемое к любому соглашению об освоении ресурсов недр, состоит в том, что его экономический и фискальный режим должен быть гибким и обеспечивать инвестору надежное покрытие его затрат и получение справедливой прибыли с учетом рисков, а государству — возможность осваивать месторождения с различными горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками, обеспечивая необходимые потребности народного хозяйства, а также получение соответствующей доли прибыли и горной ренты. В этом отношении оптимальной формой является Соглашение о разделе продукции.

**8.2. Соглашение о разделе продукции**

**8.2.1. Механизм раздела продукции**

Для понимания правовых особенностей СРП необходимо иметь представление о механизме раздела продукции как специальном налоговом режиме. Общераспространенную модель налогообложения, действующую в частности в недропользовании, можно представить в виде: П=[В-(Т+ А)] (1 - Р),

где П — чистая прибыль фирмы;

В — выручка от реализации добытой продукции;

Т — текущие затраты, включающие налог на добычу и ряд других сборов и платежей за пользование недрами;

А — амортизация;

Р — ставка налога на прибыль.

Это упрощенная схема, не учитывающая большое число других платежей и налогов, которые в основном учитываются в составе текущих затрат (Т). Она предусматривает «раздел выручки», которую инвестор использует для покрытия текущих и капитальных затрат, уплаты налогов и получения чистой прибыли. Такая модель эффективно действует при относительно стабильном экономическом режиме и приемлемом уровне инфляции. Середина XX столетия характеризовалась распадом колониальной системы. Иностранные нефтяные компании утратили свои привилегии и стали испытывать характерные, в частности, для развивающихся государств, проблемы инфляции, налогового бремени, политической и экономической нестабильности. В качестве альтернативы в начале 60-х годов возникла идея использовать для расчетов добытую нефть, которая, по существу, являлась твердой валютой. В свою очередь нефтедобывающие государства также были заинтересованы во введении в нефтяном секторе расчетов на стабильной основе. Выход был найден в том, что расчеты стали вести не в денежной форме, которая была подвержена инфляции, а в натуральной форме, имеющей достаточно стабильный характер. Разрабатывая новую систему, основанную на использовании натуральной формы расчетов, нефтяные компании сумели одновременно внедрить в нее правила, позволяющие не только снизить налоги, но и получить целый ряд дополнительных льгот и гарантий. Аналогичная ситуация наблюдается и в России при введении в практику СРП. В случае освоения малоэффективного месторождения необходимо предоставить инвестору налоговые льготы, чтобы он мог получить нормальную норму прибыли. Но в законодательном порядке получить индивидуальные льготы сложно. При системе раздела продукции эта проблема решается на стадии переговоров по каждому проекту. Возникает возможность получить льготный режим налогообложения, не требуя льгот в явном виде. Основной особенностью новой системы является то, что условия соглашения формируются заранее, на стадии заключения соглашения, и не меняются в течение всей жизни проекта. При этом на период 15—20—25 и более лет необходимо запрогнозировать уровни и динамику добычи, капитальные и текущие затраты и, наконец, цены на реализуемую продукцию. Практика показывает, что получить сколько-нибудь надежный прогноз этих показателей весьма сложно. При обычном налоговом режиме расчеты ведутся по стабильным единым для всех пользователей недр нормативам (налог на прибыль и т.п.). В случае СРП действует уже несколько нормативов, причем установленных именно для данного месторождения. В результате при ошибке прогноза могут возникать большие отклонения по разным проектам. В то же время при обычной системе налогообложения изменение ситуации одинаково влияет на всех. Особенностью экономических расчетов в СРП является замена в приведенной выше формуле амортизации на показатель «капитальные вложения». Эта формула в СРП принимает вид П = [В - (Т + К)] • (1 - Р), где К — капитальные вложения. Погашение капитальных вложений, таким образом, идет не путем амортизации, а путем списания части осуществленных ранее в данном году капитальных вложений. Вторая особенность СРП состоит в том, что вся выручка за минусом платежей за пользование недрами делится на две части: — одна направляется на покрытие затрат по освоению месторождения, так называемая компенсационная продукция; — другая, оставшаяся часть, представляет собой так называемую прибыльную продукцию, подлежащую разделу между государством и пользователем недр. Смысл ее состоит в следующем. Из общей выручки вычитается роялти, оставшаяся часть делится на затратную и прибыльную продукцию. Прибыльная продукция в свою очередь распределяется между пользователем недр и государством. Пользователь недр уплачивает налог на прибыль. Оставшаяся часть представляет его чистую прибыль. Таким образом, доля государства складывается из трех элементов:

— налоги за пользование недрами и налог на добычу;

— государственная доля прибыльной нефти;

— налог на прибыль пользователя недр.

Встречаются и более простые схемы. Самая простая и удобная для инвестора — когда он не выплачивает никаких налогов, а получает только долю компенсационной нефти и долю продукции. Основное требование при определении условий раздела остается то же самое.

**8.2.2. Предмет соглашения**

Методология решения специфических организационно-правовых вопросов, присущих СРП, содержащаяся в ФЗ «О СРП», хотя и базируется на обобщении мирового опыта, во многом оригинальна и направлена на учет специфики российского недропользования. Вторая существенная особенность состоит в том, что ФЗ «О СРП» вводит не только специфический фискальный механизм, но целый ряд льгот и гарантий, которые отсутствуют как в законодательстве о недрах, так и в налоговом законодательстве, законодательстве об инвестиционной деятельности. Таким образом, можно утверждать, что ФЗ «О СРП» вводит специальный режим недропользования. Исходя из этого, его можно подразделить на три части: — правила, определяющие вопросы, общие для всех форм договорных отношений при освоении полезных ископаемых;

— правила, предусматривающие дополнительные льготы и гарантии, действующие в качестве определенных изъятий из законодательства, возникающих и вводимых только применительно к СРП;

— правила, определяющие специфический характер экономических и фискальных расчетов, присущих только СРП. Рассмотрим каждую часть более подробно.

1. Правила, общие для лицензионного соглашения и СРП:

— первоначальные сроки действия соглашения, в том числе периода геологического изучения; разведки и добычи; его продление; минимальные обязательства поисковых и разведочных работ; обязательства постепенного сокращения поискового лицензионного участка; программа и бюджет поискового этапа;

— бонусы;

— коммерческое открытие;

— обязательства по объемам добычи; программа и бюджет этапа разведки и добычи; пункт поставки; цены;

— требования по рациональной разработке месторождения, охране недр, защите окружающей среды, технике безопасности;

— общие правила и обязательства сторон договора (соглашения), т.е. государства и пользователя недр (инвестора);

— бухгалтерский учет и аудит;

— конфиденциальность;

— освобождение от обязательств;

— форс-мажор;

— уведомление, реквизиты;

— страхование.

1. Правила, предусматривающие специальные льготы и гарантии при пользовании недр на условиях СРП.

— приоритет правил ФЗ «О СРП» над правилами, установленными другими законами (ст. 1, п. 4);

— стороной соглашения может быть не только юридическое лицо, но и объединение юридических лиц, не имеющее статуса юридического лица, но действующее на принципах солидаризации прав и обязанностей (ст. 3, п. 1);

— гарантия продления срока действия соглашения по инициативе инвестора на период, достаточный для завершения экономически целесообразной добычи минерального сырья и обеспечения рационального использования и охраны недр (ст. 5, п. 2);

— компенсационная и часть прибыльной продукции инвестора принадлежат ему на праве собственности и могут быть им вывезены с таможенной территории РФ без каких-либо ограничений (ст. 9);

— имущество, вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, является собственностью инвестора, если иное не предусмотрено соглашением. Право собственности на указанное имущество может перейти от инвестора к государству со дня, когда стоимость указанного имущества полностью возмещена, или со дня прекращения соглашения, или с иного согласованного сторонами дня на условиях и в порядке, которые предусмотрены соглашением (ст. 11, п. 1);

— учет финансово-хозяйственной деятельности инвестора при выполнении работ по СРП осуществляется по каждому отдельному соглашению, а также обособленно от такого учета при выполнении им иной деятельности, не связанной с соглашением (ст. 14);

— для выполнения работ по соглашению инвестор может иметь специальные банковские счета в рублях и (или) иностранной валюте в банках на территории РФ и (или) на территориях иностранных государств, используемые исключительно для выполнения указанных работ. На инвестора, а также на юридических лиц (операторов соглашения, подрядчиков, поставщиков, перевозчиков и других лиц), участвующих в выполнении работ по соглашению на основе договоров (контрактов) с инвестором, не распространяются требования обязательной продажи на валютном рынке РФ части выручки в иностранной валюте, полученной при выполнении работ по соглашению (ст. 15);

— право передачи прав и обязанностей по соглашению (ст. 16);

— условия соглашения сохраняют свою силу в течение всего срока действия. Внесение изменений в соглашение допускается только по согласию сторон. Указанное положение не применяется в случае, если законодательством РФ вносятся изменения в стандарты (нормы, правила) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения, в том числе в целях приведения их в соответствие с аналогичными стандартами (нормами, правилами), принятыми и общепризнанными в международной практике (ст. 17);

— инвестору гарантируется защита имущественных или иных прав, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением (ст. 18);

— споры между государством и инвестором, связанные с исполнением, прекращением и недействительностью соглашений, разрешаются в соответствии с условиями соглашения в суде, в арбитражном суде или в третейском суде (в том числе в международных арбитражных институтах) (ст. 22);

— в соглашениях, заключаемых с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, может быть предусмотрен отказ государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного и (или) арбитражного решения (ст. 23).

1. Правила, определяющие специфический характер экономических и фискальных расчетов в СРП.

Режим СРП, относимый НК РФ к категории специальных налоговых режимов, предусматривает специфический механизм учета и возмещения затрат, а также раздела прибыли между государством и компанией, заменяющий традиционный режим налогообложения деятельности компании.

**8.2.3. Варианты структуры соглашения**

Изучение оригиналов соглашений целого ряда государств, а также работ компании Барроуз К0 [185], обладающей самым крупным собранием соглашений и специализирующейся в этой области, позволяет утверждать, что в мире уже выработан определенный стандарт в этой области. Д. Джонсон [186] в своей работе, посвященной обобщению мировой фискальной системы в нефтедобыче и режиму СРП, приводит следующую достаточно типичную структуру соглашения:

1. Преамбула. 2. Определения. 3. Срок действия соглашения. 4. Прекращение и приостановление действия. 5. Программы работ и сметы расходов соглашения. 6. Обустройство и добыча. 7. Бонусы. 8. Права и обязанности национальной нефтяной компании (государства). 9. Права и обязанности инвестора. 10. Оценка углеводородов. 11. Налоги, сборы и платежи. 12. Возмещение затрат. 13. Персонал. 14. Право собственности на имущество. 15. Перечень прав. 16. Бухгалтерский учет. 17. Юридический статус. 18. Подрядные работы. 19. Разрешение споров. 20. Страхование. 21. Ликвидационные работы. 22. Заключительные положения.

По такой же схеме было разработано модельное СРП, подготовленное в феврале 1998 г. по заданию европейской комиссии программы ТАСИС в рамках оказания технической помощи российскому ТЭК. По этой схеме были составлены тексты соглашений по проектам Сахалин-1, Сахалин-2, Харьяга, целому ряду других проектов СРП. [127]. В процессе подготовки проектов СРП было предложено два достаточно оригинальных варианта структуры СРП. В 1997 г. Центром правовых проблем северных территорий, возглавляемым О.М. Тепловым, была предложена структура СРП, очень подробно и достаточно полно фиксирующая нормы и правила, которые следует предусмотреть в соглашении. Выполнена она была в основном в рамках традиционной структуры СРП. Предложенное детальное структурирование отдельных статей является очень полезным, поскольку помогает любым составителям проектов подобных соглашений получить представление о том, что необходимо отразить в тексте. Удобна она и при пользовании текстом соглашения. Каждая из 33 статей подразделена на подпункты, число которых колеблется по статьям от 2—3 до 17—24, их общее число — более 250. Принципиально отличная структура при разработке ряда проектов СРП была предложена О.И. Котиковым и А.С. Пашковым. В основу построения структуры соглашения авторы приняли принцип группировки норм и правил по видам прав и обязанностей как основы любого гражданско-правового договора. Ниже в качестве примера приведен перечень статей и входящих в них параграфов одного из разработанных ими проектов СРП.

1. Преамбула.

2. Определения терминов.

3. Права и обязанности сторон в отношении контрактной территории.

4. Права и обязанности сторон при осуществлении работ по соглашению. Основные положения статьи 4: программы работ и сметы расходов, охрана имущества, технический контроль качества работ, ответственность за нарушение сроков выполнения программ работ, охрана труда и техника безопасности, программа подрядных работ, вопросы охраны окружающей среды, техники безопасности, работы по ликвидации и консервации, банковские операции, страхование, учет и отчетность и др. Всего 26 самостоятельных параграфов.

5. Права и обязанности сторон в отношении углеводородов (4 параграфа). Основные положения статьи 5: учет и хранение, раздел, оценка углеводородов, обязанности инвестора в отношении углеводородов до их раздела.

6. Права и обязанности сторон в отношении имущества и информации (5 параграфов).

7. Налоги, сборы и иные обязательные платежи при исполнении соглашения (9 параграфов).

8. Попутный нефтяной газ.

9. Конфиденциальность.

10. Вступление соглашения в силу и срок его действия.

11. Расторжение и изменение соглашения (3 параграфа).

12. Ответственность сторон по соглашению.

13. Передача прав и обязанностей по соглашению.

14. Разрешение споров.

15. Стабильность условий соглашения.

16. Прочие положения.

Следует отметить, что во всех разработанных вариантах СРП общее содержание и перечень норм и правил примерно одинаковы. В основном они определяются не структурой, а организационно-правовой, геолого-технической и коммерческой спецификой процесса освоения конкретного участка недр на условиях СРП: его местоположение (суша, море), вид минерального сырья (нефть, газ), освоенность (новое, предусматривающее поиск и разведку, разрабатываемое) и т.п. Учитывая это, рассмотрение основных норм и правил, формирующих СРП, приводится ниже, в рамках наиболее типичной структуры соглашения.

**Тема № 9. РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА НЕДР**

**9.1. Система рационального использования и охраны недр**

Система пользования участками недр в принципе аналогична системе создания и эксплуатации любого промышленного объекта, которая представляет собой совокупность определенных этапов работ (проектирование, строительство, эксплуатация, ликвидация), а также норм, правил и процедур, регламентирующих их осуществление с целью достижения поставленной цели и результата. Применительно к недропользованию система предусматривает осуществление четырех последовательных этапов работ:

— первый — геолого-экономическое изучение полезных свойств недр на предоставленном участке и оценка целесообразности и эффективности их последующего использования;

— второй — проектирование и строительство объектов (зданий, сооружений, коммуникаций, оборудования и т.п.), необходимых для использования полезного свойства данного участка недр;

— третий — непосредственно процесс использования полезных свойств участка недр в виде функционирования некоторого хозяйственного подразделения;

— четвертый — прекращение пользования участком недр и ликвидация хозяйственного подразделения. В зависимости от вида пользования недрами конкретное содержание работ, требований и условий их проведения существенно различаются.

Первый этап — геолого-экономическое изучение — по существу представляет собой один из видов пользования недрами: так называемое геологическое изучение, включающее в себя поиск и оценку коммерческого характера месторождения или другой возможности использования полезных свойств недр. В Закон РФ «О недрах» включена специальная статья «Геолого-экономическая оценка месторождения полезных ископаемых», положения которой, по замыслу законодателя, призваны регламентировать процесс принятия решения по результатам работ, проведенных на этом этапе. Закон устанавливает, что «для определения промышленной ценности месторождения полезных ископаемых, наиболее эффективных и безопасных способов их отработки при геологическом изучении недр и при постановке запасов полезных ископаемых на государственный баланс, осуществляется геолого-экономическая оценка месторождений на основе критериев и требований, устанавливаемых федеральным органом управления Государственным фондом недр» (ст. 23-1). Решение этой задачи не является даже предметом совместной компетенции с субъектом Федерации. В условиях рыночных отношений административное право, естественно, должно действовать и действует, но не в вопросах определения эффективности принятия экономических решений. Государство может и должно устанавливать требования по полноте и детальности геологического изучения, степени извлечения полезного ископаемого. Но вопрос определения промышленной ценности месторождения, т.е. целесообразности инвестиций в его разработку — исключительно компетенция владельца лицензии. При этом каждый инвестор определяет эффективность того или иного проекта на основе собственной системы критериев и их ранжирования. Обязательные для исполнения положения, характерные для так называемой административно-командной системы, в условиях централизованного планирования постепенно вытесняются нормами рекомендательного характера. Примером этого могут служить проведение конкурсов и выдача лицензий по месторождениям с так называемыми «забалансовыми» запасами, т. е. месторождений, разработка которых «в настоящее время экономически нецелесообразна».

Второй этап — проектирование и строительство объектов обустройства месторождений. Этому этапу в настоящее время в законодательстве практически не уделено внимания. В результате «забыли» даже установить на этот период плату за пользование недрами. Если раньше понятия «месторождение» и «предприятие» были практически идентичны, то при переходе к рыночным отношениям их смысл принципиально меняется. Стало развиваться сервисное обслуживание, упростилась система управления. В этих условиях изменяются и требования к проектам обустройства месторождений, в которых все большее внимание уделяется вопросам кооперации и специализации в рамках функционирования интегрированных компаний. При этом, хотя и отсутствует жесткая регламентация проектных документов, общие требования к ним со стороны государства остаются. Исходя из этого, в проекте обустройства месторождений полезных ископаемых должны предусматриваться:

— рациональное и эффективное размещение наземных и подземных сооружений по добыче, сбору и подготовке продукции;

— способы вскрытия и системы разработки месторождений, обеспечивающие наиболее полное, комплексное и экономически целесообразное извлечение из недр запасов полезных ископаемых;

— рациональное использование вскрышных пород при разработке месторождений полезных ископаемых;

— складирование, сохранение (в том числе обратная закачка в пласт) и учет попутно добываемых, но временно не используемых полезных ископаемых;

— геологическое изучение участка недр в процессе разработки месторождения;

— меры, обеспечивающие безопасность населения, производственных объектов, а также охрану окружающей природной среды. При этом, естественно, должны учитываться также общие и предусмотренные лицензией и лицензионным договором обязательства пользователя недр. В проектах обустройства месторождений, предусматривающих переработку добытой продукции, кроме того, должно быть предусмотрено применение технологических схем, обеспечивающих рациональное и комплексное извлечение из добытого сырья содержащихся в нем компонентов, имеющих промышленное значение; наиболее полное использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (шламов, пылей, сточных вод и т.п.). Законодательство о недрах Союза ССР прямо запрещало строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов по добыче полезных ископаемых, их переработке, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, если при проектировании не соблюдались вышеперечисленные требования. В условиях рыночных отношений значимость введения подобного правила кратно возрастает в качестве одного из элементов механизма государственного регулирования отношений недропользования. После открытия месторождения в период оценки коммерческого характера открытия, а также его детальной разведки и обустройства, у владельца лицензии, как правило, уже есть техническая возможность начать добычу, причем часто наиболее дешевым способом, но в ущерб требованиям рациональной разработки и охраны недр. Более того, законодательство прямо разрешает осуществлять добычу в период геологического изучения (ст. 6). Возникает конфликт интересов, который законодательно четко не урегулирован и на практике решается методами административного права. Попытка законодательно регламентировать порядок разработки месторождений полезных ископаемых и пользования недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, т. е. третьего этапа пользования недрами, содержится в Законе РФ «О недрах», где сказано, что «разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами» (ст. 20-2). Положение недостаточно четкое, поскольку не содержит необходимого прямого запрета на осуществление добычи без утвержденного проекта разработки месторождения. В настоящее время практически, а зачастую и по формальным юридическим правилам перестали действовать многочисленные положения, инструкции, методические указания, разработанные существовавшими ранее добывающими министерствами и ведомствами. Пересмотр их начат, но займет он, очевидно, достаточно длительный период. В этом плане инициатива в основном должна переместиться в сферу нормотворчества субъекта Федерации, который лучше знает все аспекты (геологические, технические, экономические) освоения полезных свойств участков недр, а его заинтересованность в рациональном использовании и охране недр прямо определена Конституцией РФ (ст. 9, п. 1). Эту работу должны выполнять организации, подобные Ханты-Мансийскому научно-аналитическому центру рационального недропользования. Роль федеральных органов власти очевидно должна состоять в научной и методической разработке общих принципов регулирования рационального использования ресурсов недр, а также пользования недрами в особых случаях (повышенный экологический риск, захоронение вредных веществ и радиоактивных отходов, добычи радиоактивного сырья и т.п.). Учитывая возможность открытия крупных месторождений полезных ископаемых и невозможность их освоения в случае застройки территорий, проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального подразделения об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки. Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды. Пользование недрами на территории населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде. Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий. Специфической системой мер, направленных на обеспечение рационального пользования и охраны недр, являются антимонопольные требования, в соответствии с которыми запрещаются или в установленном порядке признаются неправомочными действия органов государственной власти и управления, а также любых хозяйственных объектов (пользователей недр), направленные на:

— ограничение вопреки условиям проведенного конкурса или аукциона доступа к участию в них юридических лиц и граждан, желающих приобрести право на пользование недрами;

— уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе либо на аукционе;

— замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами;

— дискриминацию пользователей недр, создающих структуры, конкурирующие с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение в недропользовании;

— дискриминацию пользователей недр в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры. Федеральный орган управления Государственным фондом недр по согласованию с субъектом Федерации вправе устанавливать предельные размеры участков недр, количество участков и предельные запасы полезных ископаемых, предоставляемых в пользование. Четвертый этап — прекращение пользования недрами — может быть обусловлен как объективными (истощение месторождения и т.п.), так и субъективными (нарушение владельцем лицензии ее условий) причинами. Регулирование отношений в процессе прекращения пользования недрами весьма специфично и требует специального рассмотрения.

**9.2. Требования по рациональному использованию и охране недр**

Государство, как собственник недр, вправе и всегда устанавливает те или иные требования, которые обязан соблюдать недропользователь. При этом особое внимание следует обращать не столько на перечень самих требований, которые могут быть представлены в самом различном виде, а на ту роль, на ту значимость, которую им придает государство и как оно определяет эту роль в законе. Это могут быть и простая декларация, и очень жесткое требование, нарушение которых грозит потерей права пользования недрами. Требования, которые устанавливает законодательство при производстве горных работ, подразделяются на три группы, определяющие:

— порядок использования недр,

— безопасность производства горных работ;

— охрану окружающей среды.

Требования, которые предъявляет государство к пользователю недр, достаточно многообразны, разнохарактерны. Часть из них получила название «охрана недр». Под охраной недр в [19] понималось применение горнопромышленниками:

— технических методов и способов горных работ и соответствия с геологическим строением месторождений, их особенностями и характером залегания пород и ископаемых;

— правил, касающихся технической правильности и технической целесообразности горных работ, в целях достижения наиболее полного использования месторождений ископаемых;

— правил, касающихся съемки подземных и надземных горных выработок, составления маркшейдерских планов, проверки этих планов путем контрольной съемки выработок, а также производства триангуляционных работ.

В последующих законодательных актах определение понятия «охрана недр» не встречалось. В [20] было введено два раздела: один — порядок и требование к разработке месторождений, второй — охрана недр. Закон содержал утверждение о том, что «все недра в СССР подлежат охране» (ст. 33), а также перечень требований в области охраны недр. В случае нарушения этих требований органы государственной власти могли ограничить, приостановить или запретить пользование недрами. Анализ требований, содержащихся в указанных выше разделах, показал, что деление их на две группы весьма условно и неоднозначно. В результате пришли к выводу о нецелесообразности искусственного деления требований на две группы и объединили их, определив общим термином «рациональное использование и охрана недр». Таким образом, под термином «рациональное использование и охрана недр» подразумевается единое, предусмотренное законодательством о недрах понятие, определяющее систему технических, экономических и организационно-правовых мероприятий, обеспечивающих эффективное, полное, комплексное использование недр. Важно отметить, что требованиям рационального использования и охраны недр современный законодатель [46] также придает очень большое значение. В случае их нарушения «право пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством» (ст. 23).

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются [46]:

— соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

— обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

— проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемыхв целях, не связанных с добычей;

— обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

— достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений;

— охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

— предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

— соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с их добычей; — предупреждение самовольной застройки площади залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях; — предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения. Пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить [46]: — строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов; учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;

— дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;

— наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и др.); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты. Перечень и формулировка указанных основных требований в законодательных актах, регулирующих специфические отношения недропользования, а также освоение тех или иных видов полезных ископаемых или использование недр для строительства конкретных подземных сооружений, не связанных с добычей, могут и должны детализироваться, дополняться и уточняться. В случае нарушения установленных требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством. Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горнотехнического надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами. Следует отметить, что в действующем законодательстве о недрах [46], а также в административном [110] и уголовном законодательстве [58] встречаются различные термины: «рациональное использование и охрана недр», «рациональное комплексное использование и охрана недр», «правила охраны недр», «правила охраны и использования недр» и др. По сути дела, речь во всех случаях идет, очевидно, об одном и том же — рациональном использовании и охране недр.

**9.3. Права и обязанности пользователя недр**

В соответствии с законодательством СССР о недрах пользователи недр, по существу, не имели никаких прав. Единственное право, которое в законе же трактовалось как обязательство — пользование недрами в соответствии с целями, для которых они предоставлены. Но и это право могло быть ограничено в интересах государства, а также в интересах других пользователей недр. Обязательственная часть была также достаточно лаконична. Действующее законодательство предоставило недропользователю достаточно широкие права, но и серьезные обязательства. В целом их комплекс в основном соответствует практике недропользования. Пользователь недр имеет право (ст. 22 Закон РФ «О недрах»):

— использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии;

— самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству;

— использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией и действующим законодательством;

— использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии;

— ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода;

— проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией;

— обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена. Пользователь недр обязан обеспечить (ст. 22 Закона РФ «О недрах»):

— соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами и при первичной переработке минерального сырья;

— соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь и выборочной отработки полезных ископаемых;

— ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

— представление геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации;

— представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики;

— безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами;

— соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; — приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

— сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

— выполнение условий, установленных лицензией, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами. К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам могут предъявляться требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поисков, разведки, разных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами. Общие основы лицензирования видов деятельности, в том числе и в сфере недропользования, регулируются ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [106].

**9.4. Требования по безопасному ведению горных работ**

В горном производстве вопросам организации и осуществления безопасного ведения работ должно уделяться особенно большое внимание, поскольку сами технологические процессы объективно являются источником повышенной опасности. Это сейсмические работы, связанные с производством взрывных работ, бурение скважин с возможными, не всегда предсказуемыми выбросами, фонтанами и пожарами нефти и газа, обвалы и взрывы в угольных и других шахтах, опасность радиоактивного заражения при разработке месторождений радиоактивного сырья и т.п. Уже этот перечень говорит о разнообразии и возможных тяжелых последствиях, которые могут произойти вследствие нарушения требований безопасного ведения работ. Следует иметь в виду, что любой технологический процесс проектируется таким образом, что его осуществление при соблюдении заранее оговариваемых требований будет безопасным. Все в конечном итоге определяется полнотой установления требований, а главное — их соблюдением. Субъективный фактор здесь играет особенно важную роль, и его следует серьезно учитывать. Не случайно в [19] существовала даже специальная статья «обязанности лиц, занятых на горных работах, по соблюдению правил и норм безопасности» (ст. 31). Таким образом, закон прямо предписывал каждому лицу, занятому на горных работах, что оно обязано:

— выполнять требования правил и норм по безопасному ведению работ;

— систематически проводить осмотр рабочих мест и оборудования и применять меры к немедленному устранению выявленных нарушений правил и норм безопасности;

— находиться на работе в специальной одежде и пользоваться средствами индивидуальной защиты;

— не применять при выполнении работ способы, могущие создать опасность аварии или несчастного случая.

Придавая справедливо особое значение человеческому фактору в качестве первого, основного, требования, соблюдение которого должно быть обеспечено при выполнении работ, связанных с пользованием недрами, в качестве первого и основного требования было названо «изучение и выполнение работниками правил и норм безопасного ведения работ». В настоящее время решение всех этих вопросов переместилось на уровень отраслевых и внутриведомственных нормативных правовых актов; это, с одной стороны, понижает уровень их легитимности, но, с другой — делает их существенно более конкретными и детальными и в этом плане более действенными. Законодательство в настоящее время определяет основные принципы организации, а также перечень основных требований обеспечения безопасного ведения горных работ. Строительство и эксплуатация предприятий по добыче полезных ископаемых, подземных сооружений различного назначения, проведение геологического изучения недр допускаются только при обеспечении безопасности жизни и здоровья работников этих предприятий и населения в зоне ведения работ, связанных с пользованием недрами. Органы государственной власти и пользователи недр обязаны обеспечить выполнение стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами. Органы государственного горного надзора в пределах своей компетенции обеспечивают государственное нормативное регулирование вопросов, безопасности работ, связанных с пользованием недрами, а также выполняют контрольные функции. Непосредственную ответственность за обеспечение безопасных условий работ, связанных с пользованием недрами, несут руководители предприятий независимо от того, проводят эти предприятия работы в соответствии с предоставленной им лицензией или привлекаются для выполнения работ по договору. Все работы, связанные с повышенной опасностью при пользовании недрами, проводят на основании лицензий на соответствующий вид деятельности. Пользователи недр, ведущие подземные горные работы, должны обслуживаться профессиональными горноспасательными службами, а ведущие буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений — профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами. Руководители предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, иные уполномоченные на то должностные лица при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью работников этих предприятий обязаны немедленно приостановить работы и обеспечить транспортировку людей в безопасное место. При возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью населения в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами, руководители соответствующих предприятий обязаны незамедлительно информировать об этом соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления. Законодательные акты, регулирующие отношения в области добычи конкретных полезных ископаемых (уголь, нефть и газ, драгоценные минералы и т.п.), а также отдельных видов пользования недрами, должны конкретизировать, развивать и дополнять эти положения.

**9.5. Аварийно-спасательная служба**

Горные работы являются одним из наиболее опасных видов деятельности, поскольку они, во-первых, осуществляются в условиях не всегда четко предсказуемого поведения горных пород и, во-вторых, объективно аварии вследствие нарушения требований безопасности ведения работ или случайностей приводят чаще всего к очень тяжелым последствием. Кроме того, чрезвычайные ситуации создаются вследствие землетрясений и вулканической деятельности. Учитывая это, вопросам безопасного ведения работ в горном деле всегда уделялось и уделяется много внимания. Аварийно-спасательная деятельность в области недропользования имеет два направления: ликвидацию последствий чрезвычайных природных явлений (землетрясения, извержения вулканов) и осуществление аварийно-спасательных работ на разведочных и горнодобывающих предприятиях. Осуществление аварийноспасательных работ и ликвидация последствий чрезвычайных природных явлений возлагаются на специализированные государственные органы (МЧС и др.). Осуществление аварийно-спасательных работ на горных предприятиях возлагается в основном на отраслевые ведомства и на сами предприятия. В целом государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, возлагается на органы государственного горного и промышленного надзора. При этом для предотвращения и ликвидации аварийных ситуаций природного или техногенного характера на горнодобывающих предприятиях создаются специализированные службы. Их статус, организационно-правовые, экономические и хозяйственные условия функционирования определяются в основном отраслевыми положениями, нормами и правилами. Наиболее специфическую организационно-правовую форму имеют военизированные горноспасательные части (ВГСЧ) по обслуживанию горнодобывающих предприятий. Условия несения службы в них регулируются Положением и Дисциплинарным уставом военизированных горноспасательных частей [44]. ВГСЧ по обслуживанию горнодобывающих предприятий (далее — ВГСЧ) являются государственными специализированными организациями, призванными осуществлять в установленном порядке горноспасательное обслуживание предприятий металлургической промышленности по добыче полезных ископаемых, предприятий по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней и других предприятий любой формы собственности, ведущих горные работы или имеющих горные выработки. Основной задачей ВГСЧ является осуществление на обслуживаемых предприятиях (объектах) экстренных мер по спасению людей, застигнутых авариями, ликвидации этих аварий и их последствий, работ, при выполнении которых требуется применять средства защиты органов дыхания, специальную горноспасательную технику и оборудование. В соответствии с возложенными на них задачами ВГСЧ осуществляют:

— горноспасательные работы по спасению и эвакуации людей, застигнутых авариями в рудниках (шахтах) и карьерах, на обогатительных фабриках, оказание пострадавшим первой медицинской помощи непосредственно на рабочем месте или во время эвакуации;

— тушение подземных пожаров, ликвидацию последствий взрывов и внезапных выбросов породы и газа, прорывов плывунов и затоплений горных выработок, последствий других аварий и проведение технических мероприятий в рудниках (шахтах) и карьерах, на обогатительных фабриках в условиях, требующих применения изолирующих дыхательных аппаратов, другой горноспасательной техники и специального оснащения;

— тушение пожаров на поверхностных обслуживаемых объектах;

— проверку готовности обслуживаемых предприятий (объектов) к спасению людей и ликвидации возможных аварий и др. ВГСЧ могут выполнять работы неаварийного характера, направленные на усиление противоаварийной защиты обслуживаемых предприятий (объектов) и повышение их готовности к спасению людей и ликвидации возможных аварий. Структура, численность и дислокация подразделений ВГСЧ определяются Положением о ВГСЧ и нормативами по организации ВГСЧ, согласованными с Госгортехнадзором. Подразделения ВГСЧ осуществляют свою деятельность в режиме круглосуточной готовности к спасению людей и ликвидации возможных аварий. Надзор за горноспасательными работами в части состояния и готовности подразделений ВГСЧ к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях (объектах) осуществляет Госгортехнадзор. Несение службы в подразделениях ВГСЧ осуществляется на основе беспрекословного выполнения заданий, приказов и распоряжений при ведении горноспасательных работ с учетом допустимости риска при спасении застигнутых аварией людей. Военизированный личный состав ВГСЧ, выполняющий работы по ликвидации аварии, подчиняется своим непосредственным командирам и начальникам и не имеет права выполнять указания других лиц. Отвлечение сил и средств ВГСЧ от их основной деятельности не допускается. Военизация личного состава обусловливает единоначалие командиров при ведении горноспасательных работ и в межаварийный период несения службы, допустимость риска при спасении людей или ликвидации аварий, особый порядок служебных взаимоотношений и прохождения службы, правила ношения форменной одежды и знаков различия, определяемые уставами и положениями, высокую организованность, дисциплину и оперативность, безусловное и точное соблюдение норм и правил ведения горноспасательных работ. Следует отметить, что административно-командная система управления обеспечивала достаточно четкое и эффективное функционирование аварийно-спасательной службы. В современных условиях деятельность аварийно-спасательных служб должна базироваться на легитимной основе, которая создана принятием в 1995 г. ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [49]. Закон определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории России, регулирует отношения в этой области между органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также предприятиями, организациями, учреждениями, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами РФ. Новым является акцент на статус и права работников аварийноспасательных служб. К аварийно-спасательным работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противофонтанные, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, ликвидацией медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и другие, перечень которых может быть дополнен решением Правительства РФ. Таким образом, практически все виды аварийноспасательных работ в той или иной мере связаны с недрами, их поведением, пользованием недрами. В этом плане отношения в области аварийно-спасательных работ в полной мере следует рассматривать как одну из весьма специфических разновидностей горных отношений, отношений недропользования.

Основными задачами аварийно-спасательных служб являются:

— поддержание органов управления, сил и средств формирования постоянной готовности к выдвижению в зоны чрезвычайных ситуаций и проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

— ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах и территориях; — контроль за готовностью обслуживаемых объектов и территорий к проведению на них работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций. Аварийно-спасательные формирования в сфере недропользования создаются на постоянной профессиональной основе. При этом закон предусматривает, что комплектование аварийно-спасательных служб и подразделений осуществляется на добровольной основе. Особое внимание он уделяет при этом профессиональной, психологической и нравственной подготовке персонала. В связи с особым характером деятельности профессиональных аварийно-спасательных служб и формирований руководство ими предполагает неукоснительное выполнение всеми работниками приказов и указаний, отдаваемых руководителями. Забастовки персонала этих служб и формирований запрещены. Аварийно-спасательные службы и формирования в сфере недропользования обычно осуществляют свою деятельность по обслуживанию объектов и территорий на договорной основе. Органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации обязаны оказывать всемерное содействие аварийноспасательным службам и формированиям в осуществлении их деятельности, в частности, предоставлять необходимые транспортные и материальные средства. Финансирование создания и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований осуществляется за счет:

— средств федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, средств местных бюджетов, средств МПР и отраслевых добывающих министерств и комитетов;

— финансовых средств организаций по поискам, разведке, добыче полезных ископаемых, создающих эти службы и формирования;

— финансовых средств от реализации договоров с организациями об их обслуживании;

— создаваемых в соответствии с законодательством специальных резервных фондов; — страховых фондов;

— иных источников.

Споры по вопросам деятельности аварийно-спасательных служб и формирований разрешаются органами государственной власти в соответствии с их полномочиями в порядке, установленном федеральным законодательством.

**9.6. Консервация горного предприятия**

Одной из характерных черт горнодобывающего производства является его временный характер. После извлечения полезного ископаемого объект подлежит ликвидации. При этом ликвидации могут подлежать отдельные участки месторождения. Кроме того, вследствие различных причин технологического или коммерческого характера возникает потребность в приостановлении процесса добычи. Часто такая временная остановка может длиться значительный период времени, иногда годы. Законодательство о недрах регламентирует процедуру ликвидации и консервации предприятий. Принятый в 1994 г. ГК РФ ввел новое определение понятия «предприятие». Предприятие — в гражданском законодательстве РФ — имущественный комплекс, объект прав, используемый для предпринимательской деятельности. Понятие «предприятие как имущественный комплекс» следует отличать от понятия «предприятие как юридическое лицо, объект управления предпринимательской деятельностью в любой, допускаемой законом, организационно-правовой форме». В первом случае понятие «предприятие» следует отличать от понятия «организация» (компания, фирма и т.п.), во втором они синонимы. Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. Оно в целом или его часть, в той мере, в какой это допускается законодательством о недрах, может быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, имущественные права и др. В состав горного предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая скважины, подземные выработки, земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, в том числе полезные ископаемые и другие исключительные права, включая право пользования недрами, в случаях и при условиях, предусмотренных законодательством о недрах. В качестве синонимов горного предприятия используются термины «шахта», «рудник», «промысел». В юридической литературе и нормативно-правовых актах в сфере недропользования понятие «горное предприятие» применяется как для обозначения юридического лица — пользователя недр, так и для имущественного комплекса. Применительно к процессам ликвидации и консервации, когда речь идет о регламентации организационно-технических мероприятий, чаще всего под понятием «предприятие» понимается имущественный комплекс. В соответствии с законодательством о промышленной безопасности производственные объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, отнесены к категории опасных. К таким объектам относятся подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, шахты, рудники, карьеры, разрезы, прииски, промыслы, дражные полигоны, торфяные и сапропелевые разработки, объекты старательной добычи и подземной газификации, разведочные горные выработки и скважины, скважины по добыче нефти, газа, подземных вод, комплексы геотехнологической добычи полезных ископаемых, включая хвосто-шламохранилища и другие накопители отходов добычи и переработки минерального сырья, производства по подготовке и переработке минерального сырья. Законодательством установлен специальный порядок ведения работ по технической ликвидации и консервации опасного производственного объекта, связанного с пользованием недрами, и требования по обеспечению промышленной безопасности, охраны недр и окружающей среды, а при консервации — также требования, обеспечивающие сохранность месторождений и горных выработок на время консервации. Консервация горного предприятия — это совокупность технических и организационно-правовых мер в отношении горного предприятия как имущественного комплекса в целом или его части, предусматривающая временное или постоянное прекращение работ, связанных с добычей полезных ископаемых, с обязательным осуществлением мер по обеспечению возможности приведения основных горных выработок, буровых скважин и сооружений в состояние, пригодное для их эксплуатации в случае, когда в будущем намечается продолжение добычи полезных ископаемых, и по долговременной сохранности горных выработок как перспективных для размещения объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. Консервация горного предприятия или его части допускается в случае временной невозможности или нецелесообразности дальнейшей разработки месторождения или отдельных его участков по технико-экономическим, горно-геологическим и другим причинам, а также если подземные горные выработки предприятия или его части учтены как перспективные для размещения в них объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. Консервация называется сухой, когда имеющиеся водоотливные средства остаются в действии и обеспечивается водоотлив из горных выработок и их поддержание совместно с сооружениями в состоянии, пригодном для эксплуатации и возобновления приостановленных работ. Консервация называется мокрой, когда водоотлив прекращается и выработки затопляются. При решении вопроса о мокрой консервации предприятия или его части определяют срок допустимой продолжительности без потери горных выработок, а также возможные сроки их осушения, ремонта крепи, восстановления работы подъема, вентиляции и проведения других мероприятий. Предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат консервации по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами. До завершения процесса консервации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него законодательством. При консервации подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. При консервации предприятия по добыче полезных ископаемых или его части, а также подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение. Консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считается завершенной после подписания акта о консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора. Консервация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, осуществляется за счет средств предприятия-пользователя недрами. Консервация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, в соответствии с соглашением о разделе продукции, осуществляется за счет средств создаваемого инвестором ликвидационного фонда, размер, порядок формирования и использования которого определяются таким Соглашением в соответствии с законодательством РФ. Расходы на консервацию горного предприятия несет государство, если пользование недрами прекращено в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, работающих или проживающих в зоне вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами (при отсутствии вины предприятия), и возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.). В случаях истечения срока действия лицензии на пользование недрами, при досрочном прекращении права пользования недрами на горных отводах с неотработанными запасами следует рассматривать возможность консервации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых. Предусмотренное техническим проектом сезонное прекращение горных работ консервацией не считается. Консервация объекта производится по проектам, с соблюдением требований промышленной безопасности, охраны недр и окружающей природной среды. Консервация объекта может осуществляться по инициативе пользователя недр в случаях временной невозможности или нецелесообразности его дальнейшей эксплуатации по технико-экономическим, экологическим, горнотехническим и другим причинам. Временная приостановка деятельности объекта в связи с отсутствием спроса на добываемое сырье или иными экономическими причинами может осуществляться без консервации горных выработок на срок до шести месяцев при условии выполнения согласованных с территориальным органом Госгортехнадзора мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, охраны недр и окружающей среды на весь срок приостановки. Возобновление работ по эксплуатации объекта, находящегося на консервации, производится в соответствии с техническим проектом, утвержденным в установленном порядке.

**9.7. Ликвидация горного предприятия**

Ликвидация горного предприятия представляет собой совокупность технических и организационно-правовых мер в отношении горного предприятия как имущественного комплекса в целом или его части, предусматривающая полное и окончательное прекращение работ, связанных с добычей полезных ископаемых, с последующим обязательным осуществлением мероприятий, исключающих доступ в подземные горные выработки и обеспечивающих безопасность населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений. Ликвидация горного предприятия или его части допускается только после полной отработки балансовых запасов полезных ископаемых, в том числе извлекаемых запасов нефти и газа, при отсутствии перспектив их прироста, невозможности повторной разработки месторождения и вовлечения в добычу забалансовых запасов и при условии списания в установленном порядке запасов, утративших промышленное значение, а также в случае возникновения угрозы затопления или разрушения горных выработок, предотвращение которых технически невозможно или экономически нецелесообразно. При ликвидации должен быть рассмотрен и решен вопрос о возможности использования горных выработок и буровых скважин для иных народнохозяйственных целей. Предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами. До завершения процесса ликвидации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него законодательством. При ликвидации предприятия по добыче полезных ископаемых или его части, а также подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение. Ликвидация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считается завершенной после подписания акта о ликвидации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора. В силу особенностей разработки месторождений полезных ископаемых на конечной стадии этого процесса текущая рентабельность их разработки постепенно снижается и при достижении определенного предела определяет момент окончания работ. По существу, средств на ликвидацию и консервацию за счет текущей выручки получить оказывается неоткуда. Должны быть созданы определенные резервы, аналогичные амортизационным или резервным фондам. Эта проблема особенно остро встала при подготовке соглашений об освоении нефтяных и газовых месторождений на шельфе о. Сахалин на условиях раздела продукции. Проблема была решена путем создания так называемых ликвидационных фондов. Однако до сих пор такие фонды в соответствии с законодательством о недрах могут создаваться только применительно к конкретным СРП. Проблема эта в целом значительно шире и является типичной для любых месторождений. Однако до сих пор даже не ставится на законодательном уровне вопрос о ее решении в масштабах всех добывающих отраслей. В некоторых случаях расходы на ликвидацию несет государство. Это происходит, если пользование недрами прекращено в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, работающих или проживающих в зоне вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами (при отсутствии вины предприятия), и возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.). При полной или частичной ликвидации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а- при консервации — также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. Ликвидация горного предприятия или его части осуществляется по специальным проектам, утвержденным в установленном порядке. Неиспользуемые искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе РФ должны быть убраны их создателями в сроки, оговоренные в разрешении на их создание. При принятии решения о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, организацией учитываются полнота отработки балансовых запасов полезных ископаемых по действующему проекту, в том числе извлекаемых запасов нефти и газа, экономические последствия от утраты промышленного значения запасов полезных ископаемых, перспективы их прироста, возможность и целесообразность повторной разработки месторождения и вовлечения в добычу забалансовых запасов. Решение о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, с числящимися на его учете запасами полезных ископаемых согласовывается с органами Госгортехнадзора России. Ликвидация горных выработок объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, производится после полного списания в установленном порядке запасов полезных ископаемых. Пользование участком недр может быть связано с нарушением поверхностного слоя почвы. Учитывая это, законодательством о земле и законодательством о недрах при ликвидации или консервации горного предприятия предусмотрено обязательное требование рекультивации земель.

Рекультивации в части, связанной с недропользованием, подлежат земли, нарушенные при:

— разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа;

— прокладке трубопроводов;

— проведении геологоразведочных, проектно-изыскательских, строительных и иных работ, связанных с нарушением почвенного слоя;

— складировании и захоронении промышленных отходов;

— строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и т.п.). Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и местоположения нарушенного участка. Выдача разрешений на добычу общераспространенных полезных ископаемых или торфа для собственных нужд и проведение других внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Перечень общераспространенных полезных ископаемых (песок, гравий, глина, кварцит, доломит, мергель, известняк, ракушечник, сланцы, магматические, вулканические, метаморфические породы и др.) применительно к отдельным регионам определяется МПР совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ. Контроль за качеством и своевременностью выполнения работ по рекультивации нарушенных земель и восстановлению их плодородия, снятием, хранением и использованием плодородного слоя почвы осуществляется:

— органами МПР и другими специально уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией, определяемой положениями об их деятельности;

— соответствующими службами организаций, проводящих работы с нарушением почвенного покрова или осуществляющих авторский надзор за реализацией проектов рекультивации;

— внештатными общественными инспекторами по использованию и охране земель. В целях оценки, предупреждения и своевременного устранения негативного влияния нарушенных и рекультивированных земель на состояние окружающей среды специально уполномоченными органами и заинтересованными организациями в пределах их компетенции осуществляется наблюдение (мониторинг) за экологической обстановкой в местах разработок месторождений полезных ископаемых, складирования и захоронения отходов, проведения других работ, связанных с нарушением почвенного покрова, а также на рекультивированных территориях и прилегающих к ним участках. Возмещение вреда, причиненного проведением работ, связанных с нарушением почвенного покрова, невыполнением или некачественным выполнением рекультивации земель, производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда по искам потерпевшего или органов МПР.

**ТЕМА № 10. ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ**

**10.1. Недропользование в системе природопользования**

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и при этом обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов РФ. Одним из элементов, определяющих правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, Закон РФ «Об охране окружающей среды» [111] назвал «сохранение природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений». Этот конституционный принцип не случайно установлен и в данном законе, и в Законе РФ «О недрах». Закон РФ «Об охране окружающей среды» определил недра в качестве одного из компонентов природной среды, к которым отнесены также земля, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. В случае, если какие-либо из перечисленных компонентов природной среды используются или могут использоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии или иных предметов потребления, имеющих потребительскую ценность, они называются природными ресурсами. Таким образом, недра являются одним из видов природных ресурсов. Именно так они определяются Конституцией РФ (ст. 72). Применительно к недропользованию, хозяйственная деятельность всех субъектов правоотношений в соответствии с законодательством должна осуществляться на основе следующих принципов: — охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; — платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; — независимость контроля в области охраны окружающей среды; — презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности; — обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной деятельности; — обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; — учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности; — допустимость воздействия хозяйственной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; — обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов; — обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности; — ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; — участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды. Законодательство отнесло недра к объектам охраны окружающей среды наряду с другими ее компонентами. При этом особой охране подлежат дно и недра континентального шельфа как объекта, включенного в Список всемирного природного наследия. В целях осуществления действенного государственного регулирования отношений, связанных с охраной окружающей среды, законодательство четко разграничило полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления, определило органы, осуществляющие государственное управление в этой области, механизмы разграничения полномочий (договоры, соглашения). Одним из наиболее действенных механизмов государственного регулирования является система методов экономического регулирования. Такими методами, в частности, являются:

— установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

— установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

— проведение экономической оценки природных объектов;

— проведение экономической оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду;

— предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды;

— поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

— возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде.

Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся: выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; загрязнение почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом и другими видами физических воздействий, а также загрязнение недр; иные виды негативного воздействия на окружающую среду. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством РФ. При этом внесение платы не освобождает субъектов хозяйственной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде. Специфическую роль играют нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды. Применительно к недропользованию их перечень и порядок установления определяются законодательством о недрах. Их основная задача — регулирование рационального использования и охраны недр. Проблема эта напрямую связана с регулированием процесса истощения недр. Поскольку полностью устранять отрицательное воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду невозможно, закон устанавливает систему нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, включающую следующие виды нормативов:

— нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ;

— нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

— нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);

— нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;

— нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;

— нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной деятельности. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий. Последние устанавливаются для оценки состояния окружающей среды. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством. Необходимо отметить, что разработка нормативов в области охраны окружающей среды законом определена как самостоятельная организационно-правовая система, включающая в себя решение широкого круга задач:

— проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов;

— проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов;

— установление оснований разработки или пересмотра нормативов; осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов;

— формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов;

— оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов. Хозяйственная деятельность объективно приводит к негативному воздействию на окружающую среду. Результатом могут быть загрязнение, порча, уничтожение и, в частности, истощение. Последнее применительно к недропользованию имеет особое значение. Основная цель пользования недг IMH — добыча полезных ископаемых. Она объективно приводит к истощению недр. Поэтому требование закона об охране недр от истощения следует понимать, как требование их рационального использования, т.е. получения полезных свойств недр с наименьшими потерями, которое возможно обеспечить в условиях современной экономики и технологии. Эта проблема настолько важна, что обычно рассматривается самостоятельно как законодательное требование обеспечения рационального использования и охраны недр, о чем уже говорилось в гл. 8. Истощение является фактором, оказывающим влияние на внутреннее состояние самих недр. Процесс же недропользования приводит и к внешнему воздействию на окружающую природную среду. Происходит это главным образом в результате: — нарушения почвенного слоя земли при производстве горных работ, строительстве шахт, карьеров, разрезов, прокладке трубопроводов, строительстве объектов инфраструктуры и т.п.; — разлива нефти при аварийных выбросах и открытых фонтанах, порывах трубопроводов, крушениях танкеров и т.п.; — складирования отходов горного производства в форме отвалов и т.п.; — производства сейсмических взрывов на суше и особенно на море (в настоящее время запрещены); — сброса в море выбуренной породы и др. В принципе технология производства горных работ предусматривает осуществление мероприятий либо устраняющих отрицательное воздействие на окружающую среду, либо сводящее это отрицательное воздействие к минимуму. Вред окружающей среде следует рассматривать как негативные изменения в состоянии окружающей среды, вызванные деятельностью человека в результате загрязнения, повреждения, разрушения экологических систем природы, создающие реальную угрозу здоровью человека, растительному и животному миру, материальным ценностям. Различают правомерный и неправомерный вред окружающей среде. Правомерный вред допустим при наличии лицензии (разрешения) на его причинение в результате хозяйственной деятельности. Неправомерный вред окружающей среде возникает в результате правонарушения. 9.1. Недропользование в системе природопользования XXI Возмещение вреда — институт гражданского права, представляющий собой комплекс технологических, экономических и организационно-правовых мер, направленных на устранение имущественного ущерба, возникшего в результате причиненного вреда. Применительно к проблемам экологического воздействия недропользования он имеет целый ряд специфических особенностей, регулируемых как ГК РФ, так и законодательством об охране окружающей среды и недропользовании. Гражданское законодательство исходит из необходимости полного возмещения вреда, оговаривая при этом ряд исключений. При этом возмещение идет по двум направлениям, в зависимости от характера нанесенного вреда: нанесен он непосредственно недрам или окружающей среде. В каждом из этих случаев действуют самостоятельные организационно-правовые и экономические механизмы. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме. Законодательство предусматривает необходимость такого возмещения в результате загрязнения, порчи, уничтожения, деградации, разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов, иного нарушения законодательства, а также истощения и нерационального использования природных ресурсов. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной деятельности. Вред возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Компенсация вреда окружающей среде осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Вред окружающей среде может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет. Реальная возможность возмещения вреда окружающей среде в полном объеме, и особенно с учетом упущенной выгоды, — достаточно сложная проблема. В частности, это касается вреда, наносимого, например, в результате нерациональной разработки месторождений полезных ископаемых. В настоящее время разработан и действует пакет нормативных актов, устанавливающих методику оценки вреда, исчисление размера ущерба и возмещения вреда, нанесенного окружающей среде в результате экономических правонарушений различного характера. Необходимо иметь в виду, что карательные меры не могут обеспечить в полном объеме решение рассматриваемой проблемы. Поэтому законодательство особое место уделило вопросам формирования экологической культуры, воспитания и так называемого экологического просвещения.

**10.2. Эколого-правовой режим пользования недрами**

Законодательство о недрах прямо обязывает пользователя недр соблюдать утвержденные в установленном порядке стандарты (нормы, правила), регламентирующие условия охраны атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами. Все эти требования и определяют предмет эколого-правового регулирования пользования недрами. Экологические отношения при пользовании недрами регулируются Конституцией РФ (ст. 58: «Каждый обязан сохранять... окружающую среду...»), Законом РФ «Об охране окружающей среды» [111], другими федеральными законами и нормативными правовыми актами, а также соответствующими актами субъектов Федерации. Специальных законодательных актов, регулирующих экологические отношения в процессе пользования недрами, практически нет, за исключением отдельных ведомственных положений, инструкций и предписаний. Закон [30] отнес недра к объектам, подлежащим охране от загрязнения, порчи, истощения и разрушения. Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Пользование недрами на особо охраняемых территориях осуществляется в соответствии со статусом этих территорий. В компетенцию органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования, в частности, входит введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения требований охраны окружающей среды. К компетенции органов местного самоуправления законодательством о недрах [46] отнесено: — участие в решении вопросов, связанных с соблюдением экологических интересов населения территорий при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков для этих целей; — введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон\* объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Наряду с целым рядом конкретных видов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, закон [111] установил специальные требования, в частности, к объектам нефтегазодобывающих производств, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. Установлено, что при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбору нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов. Строительство и эксплуатация таких объектов, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель. Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление до устранения недостатков либо полное прекращение деятельности по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию экологически вредных объектов в соответствии с предписаниями специально на то уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды. В процессе поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, эксплуатации подземных объектов, не связанных с добычей, эксплуатации любых объектов инфраструктуры, пользователи недр обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, оздоровлению окружающей среды. Выброс и сброс вредных веществ, захоронение и складирование отходов горного производства допускаются на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами власти. В таком разрешении устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и другие условия, обеспечивающие охрану окружающей среды и здоровья человека. Пользователь недр должен постоянно за свой счет вести мониторинг окружающей среды, периодически осуществлять оценку результатов своей деятельности на состояние окружающей природной среды и предоставлять соответствующие отчеты государственным органам экологического контроля. В случае загрязнения, происшедшего по вине пользователя недр, и причинения ущерба или создания угрозы ущерба живой природе, собственности, природным объектам или среде обитания человека, контроль и борьба с загрязнением должна производиться за счет пользователя недр. Затраты на это должны осуществляться за счет его прибыли. Меры по борьбе с загрязнением должны приниматься во всех случаях немедленно. Особое внимание уделяется охране окружающей среды при освоении морских нефтяных и газовых месторождений, предотвращении разливов нефти на суше и на море, разработке нефтегазовых месторождений, содержащих большое количество сероводорода и др. Горнодобывающие предприятия своей деятельностью, помимо загрязнения окружающей среды, в общем характерного для любых видов деятельности, оказывают серьезное, плохо прогнозируемое воздействие на литосферу в виде деформации земной поверхности и дна моря в зоне размещения месторождений, приводят к изменению недродинамики поверхностных и подземных вод и др., в результате чего происходят сдвиги земной поверхности, обвалы и другие катаклизмы, негативные последствия которых в настоящее время предсказать и оценить их последствия практически невозможно. Все требования экономического характера, соответствующие обязательствам пользователя недр, обязательно указываются в лицензии на пользование недрами в форме специального приложения или отдельных статей лицензионного соглашения или СРП. Необходимые экологические мероприятия, их финансирование должны предусматриваться в общей и годовых программах работ и сметах работ по освоению месторождений.

**10.3. Система экологического регулирования недропользования**

Система экологического регулирования недропользования представляет собой элемент общей народнохозяйственной системы экологического регулирования хозяйственной и иной деятельности. В ее составе следует выделять три взаимосвязанных элемента:

— экологическая экспертиза;

— экологический мониторинг;

— экологический контроль.

**Первый элемент** — ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА и, в частности, порядок ее проведения — выделены в самостоятельный блок и регулируются отдельным федеральным законом. Проводится она в целях установления соответствия планируемой хозяйственной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды. Экологическая экспертиза — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации проекта в целях предупреждения возможных неблагоприятных его воздействий на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий. Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы в порядке, установленном федеральным законом и нормативными правовыми актами РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Государственной экологической экспертизе подлежат все предпроектные и проектные материалы по объектам обустройства месторождений, независимо от их сметной стоимости. Заключение государственной экологической экспертизы является документом, характеризующим состояние окружающей природной среды на момент начала работ, и должно быть учтено пользователем недр при составлении общей программы работ. При разработке указанных документов пользователь недр должен соблюдать экологические требования. Под экологическими требованиями в лицензионных соглашениях обычно понимаются требования, установленные федеральным и региональным природоохранительным законодательством, включающие правила и условия воздействия на окружающую природную среду, порядок проведения экологического контроля, порядок определения фонового уровня загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения объектов окружающей природной среды, а также нормы, применяемые в РФ при организации и ведении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую природную среду. Выполнение работ по освоению месторождений производится пользователем недр только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

**Вторым элементом** системы экологического регулирования хозяйственной деятельности является государственный экологический мониторинг. Осуществляется он в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды устанавливается Правительством РФ. При недропользовании мониторинг окружающей среды должны вести и сами недропользователи. Это необходимо осуществлять в течение всего периода действия лицензии на пользование недрами с целью получения оперативной достоверной информации возможности своевременного принятия необходимых мер, направленных на соблюдение установленных требований в области охраны окружающей среды.

**Третьим элементом** системы регулирования является ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ. Проводится он в целях обеспечения органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности. Выделяются при этом государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды. Осуществляются они соответственно:

— государственный экологический контроль — государственными уполномоченными органами;

— производственный экологический контроль — непосредственно субъектом хозяйственной деятельности и, в частности, пользователем недр;

— муниципальный и общественный контроль — соответствующими организациями и гражданами;

— государственный экологический контроль — федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Запрещается совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды имеют право:

— посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;

— проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнения планов и мероприятий по охране окружающей среды;

— проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

— проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

— предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

— приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;

— привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

— осуществлять иные определенные законодательством полномочия. Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной деятельности обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством. Производственный экологический контроль осуществляется в качестве обязательного в течение всего срока действия лицензии на пользование недрами. Он предусматривает наблюдение за состоянием окружающей среды и ее изменениями под влиянием хозяйственной деятельности пользователя недр при выполнении работ по освоению месторождений, проверку выполнения пользователем недр планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдению требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды. Лицензия обязывает пользователя недр в соответствии с программой экологического контроля самостоятельно, путем создания для его ведения специального подразделения (службы) или на основе договора (контракта) со специализированными организациями, осуществлять производственный экологический контроль и представлять отчеты в специально уполномоченные государственные органы РФ по форме и в сроки, определяемые законодательством. Пользователь недр обязан разработать программу производственного экологического контроля на лицензионном участке недр на основании законодательства РФ и в течение обычно трех—шести месяцев после даты вступления лицензии в силу, согласовать программу экологического контроля со специально уполномоченными органами в области охраны окружающей природной среды. Пользователь недр обязуется вести экологический паспорт предприятия и обновлять его сведения в порядке, определяемом органами стандартизации, метрологии и специально уполномоченными органами по охране окружающей природной среды. Пользователь недр передает результаты производственного экологического контроля органам государственной власти, государственного экологического контроля и местного самоуправления. Данные об уровнях воздействия на окружающую среду, а также об их изменениях он обязан предоставлять вместе с государственной статистической отчетностью в порядке, определяемом законодательством РФ. На основании полевых исследований химических анализов воды, почвы и атмосферного воздуха пользователь недр представляет уполномоченным государственным органам ежегодно в начале года информацию за предыдущий календарный год о состоянии окружающей природной среды в границах лицензионной территории. Пользователь недр обязан немедленно информировать соответствующие федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления о чрезвычайных происшествиях, авариях, пожарах и порывах нефтегазопроводов, а также об ухудшении экологической обстановки в зоне ведения работ по освоению месторождений.

**Тема № 11. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ 11.1. Правовой режим землепользования при пользовании недрами**

Регулированию отношений собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов с недропользователями всегда уделялось значительное внимание как в земельном, так и в горном законодательстве. Уже в Указе Петра I от 1719 г. говорилось, что получившему для недропользования «...привилегию или жалованную грамоту, на месте, где руда обретена будет, 250 сажен (1 сажень = 2,1 м) долготы, 250 сажен ширины отведено быть имеет, и на том отведенном месте он и его товарищи всякую руду и минералы, что обрящет под землею, копать, и к тому потребное строение построить волен» [1]. В XVIII—XIX веках, вплоть до 1917 г., вопросы изъятия и предоставления земельных участков для нужд недропользования регулировались земельным и горным законодательством [6] Российской Империи. В первые годы советской власти законодательство придавало вопросам предоставления земельных участков для поиска, разведки и освоения месторождений полезных ископаемых важное значение. Соответствующие нормы были предусмотрены и земельным и горным законодательством. ЗК РСФСР 1922 г. (п. «е» ст. 18, ст.ст. 22, 23) содержал механизмы изъятия «земли в установленном порядке для государственных и общественных надобностей», в частности «для разработки месторождений ценных полезных ископаемых» [15]. Механизмы предоставления земель, их использования, рекультивации и возврата также содержались в горном законодательстве. Так, Горный закон РСФСР [19] предусматривал выдачу горными органами разрешений на разработку месторождений только по согласованию с Народным комиссариатом земледелия (п. 7). Поиски допускались с разрешения не только горных органов, но и соответствующих землепользователей. Поисковики обязаны были перед началом работ внести определенный залог, который возвращался им обратно только при «...предоставлении справки сельского совета или соответствующего ему органа о неимении претензий к нему землепользователей» (п. 27). После открытия месторождения «каждый горнопромышленник обязан был одновременно с получением права на ведение горных работ внести в депозит государственного органа, предоставившего ему месторождение, залог в обеспечение покрытия землепользователем возможных убытков от производимых горных работ. Государственные предприятия освобождались от внесения залога, но не освобождались на общих основаниях от обязанности возмещения убытков землепользователям» (п. 171). В последующих изданиях Земельного кодекса и горных законов подобная радикальная мера (залог) не предусматривалась. Вместе с тем обязательства по рекультивации были детально и жестко регламентированы. В последующие годы организационно-правовой режим землепользования при пользовании недрами существенно изменился. В соответствии с Конституцией РФ земля может находиться в любой форме собственности: государственной, в том числе федеральной или субъектов Федерации, муниципальных образований, юридических и частных лиц, общественных организаций. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Земельные отношения в РФ в настоящее время регулируются Земельным кодексом РФ [107]. Действует также ряд отраслевых законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих отдельные специфические виды земельных отношений. В области горного права главными актами такого рода являются Закон РФ «О недрах», а также нормативные правовые акты Госгортехнадзора в части выделения горных отводов, ограничения застройки площади месторождений и др. Принципиальным при этом является сохранение четкого разграничения земли и недр как самостоятельных объектов гражданских прав. При этом недра объявлены в пределах территории РФ государственной собственностью. Все это объективно обуславливает различие интересов недропользователя и землевладельца или землепользователя. Не получив права землепользования, недропользователь не может начать работы. Горное законодательство регулирует и решает эти проблемы, устанавливая определенные процедуры предоставления недр в пользование. Важная роль в регулировании земельных отношений отведена законодательством органам местного самоуправления. Чаще всего объекты инфраструктуры недропользования: административные и производственные сооружения и объекты, жилье и т.п., располагаются на муниципальных землях. В компетенцию органов местного самоуправления входит контроль и надзор за землепользованием, осуществляемым государственным и иными собственниками на территориях муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления обязаны информировать население района или города о предполагаемом отводе земель для целей недропользования. Собственники земли, землевладельцы, землепользователи, арендаторы, представители общественных организаций и граждан вправе участвовать в обсуждении этих вопросов и при несогласии с решением органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков для целей недропользования могут, с мотивированными возражениями, обращаться в судебные органы.

**11.2. Предоставление земельных участков для пользования кедрами**

Институт предоставления и изъятия земельных участков для поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых являлся всегда одним из наиболее актуальных и значимых. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с разделением их полномочий. В настоящее время практически все земли РФ закреплены за землевладельцами и землепользователями (в т.ч. арендаторами) различных категорий, включая государственные органы и организации. Поэтому для осуществления практически любых видов работ по поиску, разведке и разработке ресурсов недр необходимо, во-первых, изъять соответствующий участок (территорию) земли у настоящего владельца или пользователя и, во-вторых, передать его соответствующему пользователю недр. Организационно-правовая процедура изъятия земель в основном регулируется земельным законодательством, а предоставления — законодательством о недрах. Освоение и использование ресурсов недр практически всегда связано с необходимостью долгосрочного изъятия земельных участков с нарушением их поверхностного почвенного слоя. Из шести видов пользования недрами, установленных законодательством, без отвода земель и нарушения их поверхности осуществляются только региональное геологическое изучение, имеющее целью изучение общего геологического строения недр и осуществляемое главным образом при помощи передвижных геологоразведочных и сейсморазведочных установок, а также сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Однако для проведения и этих работ требуется получение разрешения от соответствующих органов власти, в компетенции которых находятся эти земли, землевладельцев и землепользователей. При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождений полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны вредного влияния горных разработок, зоны возможного сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разносы бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Площади территорий, изымаемых для целей недропользования, колеблются в широких пределах. Для горнорудных это обычно десятки и сотни гектаров, редко несколько квадратных километров. Для таких целей изымается вся территория для размещения производственных объектов. Другие виды землепользования на них обычно не производятся. Площади горных отводов для освоения нефтяных и газовых месторождений исчисляются обычно сотнями и тысячами квадратных километров. Однако площади земельных участков, непосредственно изымаемых для производственных целей, как правило, кратно меньше, поскольку наземное оборудование скважин занимает относительно небольшие площадки. Вся остальная территория месторождений в принципе продолжает использоваться по первоначальному назначению: сельскохозяйственному, размещения транспортных и других коммуникаций, промышленных объектов и т.п. Этим объясняется необходимость двухстадийной процедуры предоставления горного отвода. Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей природной среды документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Федеральный орган управления Государственным фондом недр или его территориальное подразделение в процессе подготовительных работ, связанных с проведением конкурсов (аукционов) и предоставлением лицензий, обязаны согласовать условия лицензии наряду с другими заинтересованными организациями, а также с государственными органами управления земельными ресурсам. В случае, если предполагается предоставление лицензии на бесконкурсной основе, такое согласование проводится совместно с потенциальным пользователем недр. Таким образом, основанием для изъятия у собственника, владельца или арендатора земельного участка и предоставления его для пользования недрами являются предусмотренные законодательством о недрах территориальные программы геологического изучения недр, развития и использования минерально-сырьевой базы. Изъятие земельных участков производится по решению органов местного самоуправления или субъекта Федерации соответственно принадлежности земельного участка. Изъятие сельскохозяйственных угодий с кадастровой оценкой выше среднерайонного уровня с целью предоставления для несельскохозяйственных нужд допускается лишь в исключительных случаях, в частности, связанных с разработкой месторождений ценных полезных ископаемых, прокладкой трубопроводов и др. Законодательство регламентирует порядок изъятия земельных участков, включая выкуп, в том числе принудительный. Лицензия на пользование недрами предоставляется только при наличии предварительного земельного отвода. Подача ходатайства о предоставлении земельного участка, согласование с соответствующими органами и владельцами земельных участков условий и сроков изъятия, занятия и использования предоставляемых земель, порядка и сроков рекультивации нарушенных земель осуществляется владельцем лицензии на пользование участком недр. Пользование земельным участком, предоставленным для целей недропользования, осуществляется в соответствии с законодательством РФ и субъекта РФ. В случае отказа владельца земельного участка предоставить его для целей недропользования после получения его предварительного согласия, оформленного письменно, он обязан возместить владельцу лицензии на пользование недрами понесенные им расходы, связанные с подготовкой к пользованию недрами. Земельные участки для проведения работ по геологическому изучению недр в соответствии с законодательством предоставляются, как правило, без изъятия этих земельных участков. Территориальный орган управления Государственным фондом недр перед предоставлением лицензии на геологическое изучение недр или в соответствующих случаях регистрации этих работ должен получить согласие администрации соответствующего муниципального образования на пользование земельными участками для указанных работ. Непосредственно пользование земельными участками осуществляется на основе договора, заключаемого пользователем недр с собственником земли, землевладельцем, землепользователем или арендатором. В договоре устанавливаются порядок пользования земельным участком, обязанности недропользователя по возмещению убытков и приведению земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению. Приведение земельных участков в пригодное состояние производится в ходе работ, а при невозможности этого — в срок, предусмотренный в договоре. Сроки и размеры платежей за использование земельных участков, обязанности недропользователя по выплате земельного налога или арендной платы по возмещению убытков, включая упущенную выгоду, определяются администрациями муниципальных образований в соответствии с земельным законодательством и с согласия собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

**11.3. Использование, охрана и рекультивация земель при пользовании недрами**

Для нужд недропользования земельные участки обычно предоставляются в срочное или бессрочное пользование на различных ус^ ловиях и в различной форме. Все эти вопросы регулируются обычно земельным законодательством субъекта Федерации и актами органов местного самоуправления. Горное законодательство регламентирует порядок использования уже предоставленных земельных участков, а экологическое законодательство — проблемы рекультивации и восстановления земель. Неурегулированным пока остается вопрос возврата земель. Здесь действуют общие нормы земельного, гражданского и административного права. Законодательство о недрах прямо обязывает пользователя недр соблюдать утвержденные в установленном порядке стандарты, нормы, правила, регламентирующие условия охраны земель. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно 10.3. Использование, охрана и рекультивация земель... 433 или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Помимо функции предоставления земельных участков для целей пользования недрами, Закон РФ «О недрах» отнес к компетенции органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования две основные функции: — участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территорий при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков; — приостановление работ, связанных с пользованием недрами, на земельных участках в случае нарушения порядка разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Законодательство о недрах обязывает наряду с уплатой установленных налогов, сборов и платежей за пользование недрами осуществлять плату за землю (земельный налог или арендную плату. Следует отметить, что при освоении месторождений на условиях СРП платежи за пользование землей не заменяются разделом продукции, а осуществляются в соответствии с законодательством РФ, инвестором на договорной основе. Распределение платы за землю между бюджетами различного уровня ежегодно регулируются бюджетным законодательством. Например, в 2000 г. в соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» [97] они распределялись в основном следующим образом: 30 процентов — федеральный бюджет, 20 процентов — бюджет субъекта Федерации, 50 процентов — бюджеты муниципальных образований. Собственники, владельцы земельных участков, осуществляющие в установленном порядке добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод на принадлежащих им или арендуемых ими земельных участках непосредственно для своих нужд, освобождаются от платежей при пользовании недрами. В соответствии с ЗК РФ и с Законом РФ «О недрах» пользователь недр обязан обеспечить «приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования». Все работы должны проводиться за счет недропользователя. Нарушение этого требования влечет за собой уголовную или административную ответственность виновных лиц. Как указывалось, предоставление земель для целей пользования недрами влечет временное изменение их целевого назначения. По окончании работ недропользователь обязан привести участок земли в первоначальный вид, т.е. земельный участок должен соответствовать прежней категории. Такая операция называется рекультивацией. Законодательством [30] установлено, что лицензия на пользование недрами в качестве самостоятельного приложения или в составе лицензионного соглашения должна регламентировать порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель. Порядок осуществления и требования к качеству выполнения работ по рекультивации регламентируются [42]. В целях обеспечения рекультивации земель, снятия, сохранения и рационального использования плодородного слоя почвы, а также усиления контроля за своевременным восстановлением нарушенных земель и вовлечения их в хозяйственный оборот это постановление установило, что рекультивация земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геологоразведочных, мелиоративных, проектноизыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. Рекультивация нарушенных земель осуществляется в целях восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей. Рекультивация для сельскохозяйственных, лесохозяйственных и других целей, требующих восстановления плодородия почв, осуществляется последовательно, в два этапа: технический и биологический. Технический этап предусматривает планировку, формирование откосов, снятие и нанесение плодородного слоя почвы, устройство гидротехнических и мелиоративных сооружений, захоронение токсичных вскрышных пород, а также проведение других работ, создающих необходимые условия для дальнейшего использования рекультивированных земель по целевому назначению или для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв (биологический этап). Биологический этап включает комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы. Рекультивации подлежат земли, нарушенные, в частности, при:

— разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также при добыче торфа;

— прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геологоразведочных, испытательных, эксплуатационных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;

— ликвидации промышленных, гражданских и иных объектов и сооружений;

— складировании и захоронении промышленных и других отходов;

— строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.);

— ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы.

Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных особенностей.

**11.4. Застройка площадей залегания полезных ископаемых**

Предоставление земельных участков на площадях залегания полезных ископаемых, включая случаи изменения целевого назначения использования этих участков, производится по согласованию с органами Госгортехнадзора. Застройка площадей залегания полезных ископаемых регулируется ЗК РФ [107] с учетом требований Закона РФ «О недрах» [46], Градостроительного кодекса РФ [75], Положения о МПР [101] и Положения о Госгортехнадзоре [108]. Госгортехнадзор устанавливает порядок выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых, включая размещение строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и требования по обеспечению промышленной безопасности и охраны недр, а также безопасности территорий и поселений, их защиты от воздействий техногенного характера. Эти требования являются обязательными для всех организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (далее — организации), а также индивидуальных предпринимателей и физических лиц, осуществляющих разработку градостроительной документации, проектирования, строительство и эксплуатацию зданий и сооружений, включая промышленные комплексы, инженерные сооружения, объекты дачного и садоводческого строительства, подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых (далее — объекты) на территории РФ и в пределах ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускаются с разрешения федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориальных подразделений и органов Государственного горного надзора только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения произведенных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ в градостроительную документацию всех видов включаются разделы об охране недр, окружающей природной среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройства. Обязательным условием для утверждения градостроительной документации любого вида, проведения государственной экспертизы градостроительной и проектной документации в случаях строительства на площадях залегания полезных ископаемых является наличие положительного заключения органов Госгортехнадзора России. В соответствии с Законом РФ «О недрах» одним из требований рационального использования и охраны недр являются предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях, обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых, охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку. При этом пользователь недр имеет право ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода. Разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых выдаются в целях предупреждения самовольной и необоснованной застройки площадей залегания полезных ископаемых, охраны недр, включая сохранение условий для наиболее полного извлечения полезных ископаемых, а также обеспечения охраны объектов строительства от вредного влияния горных работ. При наличии заключения территориального органа МПР об отсутствии полезных ископаемых под площадью, намечаемой к застройке, получение разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых не требуется.

Под площадью залегания полезных ископаемых, на застройку которой требуется разрешение, понимается:

— территория, под которой непосредственно залегают полезные ископаемые и прилегающие к ней территории, попадающие в зону вредного влияния горных разработок и взрывных работ на объекты поверхности и подземные сооружения;

— акватория внутренних морей, озер и других водоемов, рассолы, рапа, донные отложения которых являются полезными ископаемыми или источником получения минерального сырья;

— территория горного отвода месторождения лечебных минеральных вод и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а при его отсутствии

— территория округа горносанитарной охраны. Разрешение на застройку выдается на основе данных горногеологического обоснования до начала проектирования намечаемого строительства объекта.

Разрешение на застройку площади горного отвода выдается при наличии согласия на застройку соответствующего пользователя недр. Разрешение на застройку в случаях, когда месторождение полезных ископаемых прошло государственную экспертизу и его запасы поставлены на государственный баланс запасов полезных ископаемых, а также в случаях подработанных территорий как с законченным, так и с незаконченным процессом сдвижения, выдается Госгортехнадзором или его территориальным органом. Разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых, отнесенных к прогнозным ресурсам, выдается совместно Госгортехнадзором и МПР или их территориальными органами при наличии согласия пользователя недр и заинтересованных организаций. Пользователь недр имеет право ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода, в том числе по срокам начала и окончания строительства объектов. Пользователь недр указывает причины и обоснования ограничений на застройку. О случаях самовольной застройки территории горного отвода пользователь недр ставит в известность органы Госгортехнадзора. Условия разрешения на застройку могут быть пересмотрены по инициативе пользователя недр, Госгортехнадзора и МПР или их территориальных органов во взаимодействии с органами архитектуры и градостроительства, а также по ходатайству заинтересованных организаций, осуществляющих строительство, в случаях необходимости изменения указанных условий по причинам:

— выявления при проведении дальнейших геологоразведочных работ или при разработке месторождения полезных ископаемых существенных изменений в условиях залегания пластов, рудных тел, залежей, в характеристике свойств и качества полезных ископаемых под площадью, разрешенной для застройки;

— необходимости изменения мер охраны объектов, изменения сроков, направлений, систем и способов разработки месторождения полезных ископаемых под площадью, разрешенной для застройки, если эти изменения вызывают ранее не предусмотренное ухудшение условий застройки. Разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых может быть отменено и приостановлено во взаимодействии с органами архитектуры и градостроительства в случаях:

— несоблюдения владельцем объекта условий, на которых разрешена застройка;

— если застройка оказывает более вредное, чем предусмотрено проектом, влияние на сохранность месторождения полезных ископаемых, горных выработок, буровых скважин и подземных сооружений;

— если предусмотренные проектом меры охраны объекта от вредного влияния горных разработок не обеспечивают безопасность жизни и здоровья населения;

— если строительство не начато в течение пяти лет со дня получения разрешения. При отмене разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых вопросы ограничения в пользовании объектом, его сноса или перемещения решаются в судебном порядке. Проектирование, строительство и реконструкция городских и сельских поселений и объектов до получения заключения МПР России или его территориального органа о наличии или отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предполагаемой застройки не допускаются. Если территория, намечаемая к застройке, не охвачена поисковыми и (или) геологоразведочными работами на предмет выявления полезных ископаемых, то организация этих работ производится на условиях, определяемых МПР, если иное не установлено законодательством РФ или субъектов РФ. При застройке территорий, а также строительстве объектов недвижимости должны осуществляться строительные и иные мероприятия, обеспечивающие возможность извлечения из недр полезных ископаемых, охрану горных выработок и месторождений полезных ископаемых, а также охрану объектов от вредного влияния горных разработок.

При этом строительные и иные мероприятия должны обеспечивать:

— охрану горных выработок от вредного влияния объектов строительства, в том числе от проникновения вредных веществ в горные выработки, и размещение этих объектов с учетом требований, предусмотренных техническим проектом горного предприятия и годовыми планами развития горных работ;

— охрану месторождения полезных ископаемых от затопления, подтопления, пожаров и других факторов, связанных с его застройкой, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождения или осложняющих его разработку.

Размещение объектов строительства на площадях, подработанных горными работами, или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, допускается только после окончания процесса сдвижения земной поверхности. Застройка подработанных территорий с незаконченной активной стадией процесса сдвижения, а также на тектонических нарушениях, попавших в зону сдвижения и имеющих выход на дневную поверхность или под наносы, а также в зоне провалов от очистных и подготовительных выработок, пройденных на малой глубине, не допускается. Застройка площадей залегания нефти и газа допускается при создании на месторождении геодинамического полигона и организации систематических наблюдений за оседанием земной поверхности и устойчивостью зданий и сооружений для предотвращения аварийных ситуаций. Застройка площади залегания месторождения нефти и газа, на котором отсутствует геодинамический полигон и не ведутся систематические наблюдения за оседанием земной поверхности в результате добычи углеводородного сырья, не допускается. Не допускается также размещение объектов на устьях скважин всех категорий на месторождениях нефти и газа

**Тема № 12. ПЛАТНОСТЬ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

**12.1. Режим налогообложения в недропользовании**

Пользование недрами в России является платным, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Провозглашение в Законе РФ «О недрах» в 1992 г. принципа платности пользования недрами как объектом государственной собственности не было принципиально новым положением для российского законодательства. Платность недропользования была установлена Горным положением СССР [17]. Плата взималась за право добычи в зависимости от ее объема по ставкам, устанавливаемым государством или в процессе торгов. Осуществляться платежи могли в денежной или натуральной форме. Конституция СССР 1936 г. провозгласила принцип бесплатного пользования землей, недрами и другими природными ресурсами. Это положение действовало до 1992 г. В мире принцип платности пользования ресурсами недр является практически всеобщим. Он действует в капиталистических и развивающихся странах, в странах Восточной Европы, а теперь и во всех республиках бывшего СССР. До введения в действие специальной главы во второй части Налогового кодекса [105] недропользователь в качестве субъекта предпринимательской деятельности при пользовании недрами уплачивал все установленные законодательством налоги, сборы и платежи — общие для всех видов коммерческой деятельности (налог на прибыль, НДС, платежи в социальные фонды, плату за землю, местные налоги и др.), а также ряд специальных платежей, предусмотренных Законом РФ «О недрах» и включающих:

— сборы за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;

— платежи за пользование (за право пользования) недрами;

— отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

— акцизы;

— платежи за пользование акваторией и участком дна территориального моря;

— за геологическую информацию о недрах.

При этом платежи за пользование недрами включали:

— платежи за право поиска и оценки месторождений;

— платежи за право разведки месторождений;

— платежи за право добычи полезных ископаемых (роялти);

— платежи за пользование недрами в других целях.

При заключении СРП вопросы налогообложения регулировались специальным законом [55]. Достаточно детально система налогообложения в недропользовании, действовавшая в России до принятия НК РФ, изложена в первом издании данного учебника [163]. НК РФ существенно видоизменил систему налогообложения при недропользовании. Платежи за право добычи полезных ископаемых (роялти) получили статус федерального налога под названием «Налог на добычу полезных ископаемых». Ему в НК РФ посвящена глава 26. Изменилась система уплаты акцизов. Они также получили статус федерального налога (глава 22). Были отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Несколько видоизменился порядок уплаты других платежей при пользовании недрами. Таким образом, с начала 2002 г. пользователи недр должны уплачивать все налоги и сборы, установленные НК РФ (налог на прибыль, НДС, акцизы и др.), а также налог на добычу полезных ископаемых и акциз на природный газ. Кроме того, предусмотрено обязательство недропользователей уплачивать ряд платежей, установленных Законом РФ «О недрах». НК РФ отнес налогообложение при заключении СРП к категории специальных налоговых режимов (ст. 18. ч. I). До введения в НК РФ специальной главы налогообложение в системе СРП осуществляется в соответствии с специальными положениями НК РФ и ФЗ «О СРП».

**12.2. Налог на добычу полезных ископаемых**

**12.2.1. Субъекты и объекты налога**

Налог на добычу полезных ископаемых был введен в 2001 году [105]. В мировой практике платежи за право добычи полезных ископаемых (роялти) устанавливаются в виде доли от объема добытого полезного ископаемого или его стоимости. Применительно к недрам и, в частности, к углеводородам этот вид налогов возник в США еще в начале века. Цель введения роялти — обеспечить владельцу недр устойчивый доход, не зависящий от результатов коммерческой деятельности недропользователя, конъюнктуры цен и других факторов. Первоначально роялти составляло 12,5 процента (1/8 часть). С конца 60-х годов как один из результатов деятельности ОПЕК нефтедобывающие страны стали устанавливать размер роялти в зависимости от эффективности освоения месторождения с учетом целей инвестиционной политики государства и других факторов. В настоящее время размер роялти колеблется в очень широких пределах. Так, с 1982 г. Китай, Англия и ряд других стран вообще отказались от взимания роялти по новым месторождениям. В США роялти может доходить до 50 процентов в результате торгов при предоставлении участков недр на федеральных землях. В России налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр. Налогоплательщики подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование. Налогоплательщики, осуществляющие добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, а также за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование, подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога по своему месту нахождения.

Объектом налога на добычу полезных ископаемых признаются:

— полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование;

— полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию;

— полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Не признаются объектом налогообложение:

— общераспространенные полезные ископаемые, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления;

— добытые (собранные) минералогические, палеонтологические и другие геологические коллекционные материалы;

— полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;

— полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов (потерь) добывающего или связанных с ним перерабатывающих производств, если их добыча ранее подлежала налогообложению в общеустановленном порядке.

**12.2.2. Ставки налога**

Ставки налога по видам добытых полезных ископаемых. Налог не взимается («налогообложение производится по налоговой ставке ноль процентов» — ст. 342 НК РФ) при добыче:

— попутного газа;

— попутных и дренажных подземных вод;

— полезных ископаемых при разработке некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых;

— полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств;

— подземных вод из контрольных или резервных скважин при проведении планового контроля за их работоспособностью, наличие и обеспечение работоспособности которых устанавливается федеральным органом исполнительной власти;

— минеральных вод, используемых исключительно в лечебных и курортных целях без их непосредственной реализации (в том числе после обработки подготовки, переработки, разлива);

— подземных вод, используемых исключительно в сельскохозяйственных целях. Временно (до 31 декабря 2004 г.) до полного перехода к рыночным ценам на нефть НК РФ установил, что налоговая ставка при добыче нефти составляет 340 рублей за одну тонну. При этом указанная налоговая ставка применяется с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть, — Кч . Данный коэффициент ежеквартально определяется налогоплательщиком самостоятельно по формуле: где Ц — средний за налоговый период уровень цен сорта нефти «Юралс» в долларах США за баррель; Р — среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю, устанавливаемого ЦБ РФ. Среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю, устанавливаемого ЦБ РФ, определяется как сумма значений курса доллара США к рублю, устанавливаемого за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде. Средний за налоговой период уровень цен сорта нефти «Юралс» определяется как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде. Ежедневные котировки нефти «Юралс» на средиземноморском роттердамском рынках нефтяного сырья ежемесячно в срок не позднее последнего числа каждого месяца доводятся через официальные источники информации уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. При отсутствии указанной информации в официальных источниках коэффициент принимается равным единице. Сумма налога исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки, исчисленной с учетом коэффициента, и величины налоговой базы. Не взимается налог на добычу полезных ископаемых с полезных ископаемых в части их нормативных потерь, при добыче технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения (далее — нормативы потерь). Нормативы потерь углеводородного сырья, в том числе связанных с обустройством месторождения, ежегодно утверждаются Минэнерго по согласованию с МПР и Госгортехнадзором. Нормативы потерь твердых полезных ископаемых рассчитываются по конкретным местам образования потерь при проектировании горных работ и утверждаются МПР по согласованию с Госгортехнадзором в составе проектной документации (технического проекта, технико-экономического обоснования, проекта обустройства месторождения и т.п.). Нормативы потерь твердых полезных ископаемых уточняются при подготовке годовых планов развития горных работ (годовых программ работ) в зависимости от конкретных горно-геологических условий, применяемых схем, способов и систем разработки участка месторождения, планируемого к разработке в предстоящем году. При отсутствии утвержденных в установленном порядке нормативов потерь все фактические потери полезных ископаемых относятся к сверхнормативным до утверждения нормативов потерь. Для месторождений, которые содержат несколько видов полезных ископаемых, нормативы потерь утверждаются по каждому виду полезных ископаемых, имеющему промышленное значение и числящемуся на государственном балансе запасов полезных ископаемых.

**12.2.3. Распределение налога**

Порядок и пропорции распределения налога на добычу полезных ископаемых между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта федерации установлены в Бюджетном кодексе РФ [98]. Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по добытым полезным ископаемым (за исключением добытых полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), распределяется следующим образом: — 40 процентов от суммы налога — в доход федерального бюджета; — 60 процентов от суммы налога — в доход бюджета субъекта РФ. Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по полезным ископаемым (за исключением добытых полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), добытым на территории автономного округа, входящего в состав края (области), распределяется в порядке, установленном соглашением между автономным округом и краем (областью). Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по добытым полезным ископаемым в виде углеводородного сырья, распределяется следующим образом: — 80 процентов от суммы налога — в доход федерального бюджета; — 20 процентов от суммы налога — в доход бюджета субъекта РФ. Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по добытым полезным ископаемым в виде углеводородного сырья на территории автономного округа, входящего в состав края или области, распределяется следующим образом: — 74,5 процента от суммы налога — доход федерального бюджета; — 20 процентов от суммы налога — в доход бюджета округа; — 5,5 процента от суммы налога — в доход бюджета края или области. При добыче общераспространенных полезных ископаемых полная сумма налога подлежит уплате в доход бюджетов субъектов РФ. При добыче любых полезных ископаемых на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне, а также при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование, полная сумма налога зачисляется в федеральный бюджет.

**12.3. Акциз на минеральное сырье**

Эффективность освоения месторождений полезных ископаемых и, в частности, прибыль, которая может быть получена при добыче и реализации добытой продукции, в основном определяются их горногеологическими и экономико-географическими характеристиками. Диапазон влияния этих факторов чрезвычайно широк. Часто они отличаются на несколько порядков. В ряде случаев они приводят к тому, что освоение месторождений становится неэффективным, в других — позволяют получить прибыль, значительно превышающую нормальные значения. Налоговая система в принципе призвана существенно уменьшить влияние рассматриваемых факторов на эффективность освоения каждого отдельного месторождения, т.е. учесть так называемую рентную составляющую. При сложных условиях освоения и низкой продуктивности месторождений это случается за счет введения налоговых льгот, при благоприятных условиях освоения и высокой продуктивности месторождений — путем введения специальных налоговых мероприятий, обеспечивающих изъятие в пользу государства сверхприбыли. Налоговые льготы могут выражаться в различной форме, в частности, в полном или частичном освобождении от ряда налогов и платежей, в предоставлении налогового кредита и др. Налоговый прессинг осуществляется обычно либо путем взимания налогов и платежей по максимальным установленным ставкам, либо, если эта мера оказывается недостаточно действенной, введением специального налога на сверхприбыль. Так, например, налог на сверхприбыль был введен в ряде нефтедобывающих стран в начале 80-х годов, когда произошло труднообъяснимое, резкое повышение мировых цен на нефть (практически удвоение). Введение такого налога было связано не с природными особенностями, а с конъюнктурными факторами. Российское налоговое законодательство пошло по пути установления единых ставок налога по компаниям, а не по месторождениям. Изъятие сверхприбыли, обусловленной объективными геолого-экономическими факторами, присущими конкретным месторождениям, в форме так называемого акциза известно только в российском налоговом законодательстве. Обычно термин «акциз» применяется для наименования налога, обеспечивающего изъятие сверхприбыли с продукции, цены на которую монопольно устанавливаются государством таким образом, что их уровень многократно превышает себестоимость производства (табак, водка и т.п.). В недропользовании при переходе на свободные цены и при нормативном фиксировании ставки акциза этот вид налога по существу следует трактовать как налог на сверхприбыль, получение которой обусловлено исключительно природно-экономическими факторами. В действующем НК РФ использован и применяется принцип установления акциза по организациям. Установлен он только на природный газ. Объектом налогообложения в НК РФ признаются, применительно к минеральному сырью, следующие операции:

— реализация природного газа за пределы территории РФ;

— реализация и (или) передача, в том числе на безвозмездной основе, природного газа на территории РФ газораспределительными организациям либо непосредственно (минуя газораспределительные организации) конечным потребителям, использующим природный газ в качестве топлива и (или) сырья;

— передача природного газа для использования на собственные нужды;

— передача природного газа на промышленную переработку на давальческой основе и (или) в структуре организации для изготовления других видов продукции;

— передача природного газа в качестве вклада в уставный капитал, вклада по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), паевых взносов в паевые фонды кооперативов. В целях исчисления акциза передача прав собственности на подакцизное минеральное сырье одним лицом другому лицу на безвозмездной основе, а также использование их при натуральной оплате признается реализацией подакцизных товаров. Операции, перечисленные выше, признаются объектом налогообложения в случае, если подакцизный вид минерального сырья добыт (выработан) на территории РФ, ее континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне. НК РФ освобождает от налогообложения следующие операции:

— закачка природного газа в пласт для поддержания пластового давления;

— закачка природного газа в подземные хранилища;

— направление природного газа на подготовку теплоносителей для нагнетания в нефтяные пласты и других методов повышения нефтегазоотдачи, а также для газлифтной добычи нефти;

— использование природного газа на собственные технологические нужды газодобывающих и газотранспортных организаций в пределах нормативов, обусловленных технологиями подготовки транспортировки газа, утверждаемых в порядке, определяемом Правительством РФ;

— реализация отбензиненного сухого и нефтяного (попутного) газа после обработки или переработки;

— реализация на территории РФ природного газа для личного потребления физическими лицами, а также для потребления жилищно-строительными кооперативами, кондоминиумами и иными подобными потребителями;

— передача и (или) реализация природного газа для производства (в том числе на давальческой основе) сжатого газа в случае его реализации по государственным регулируемым ценам. Перечисленные выше операции не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) только при ведении отдельного учета затрат по производству и реализации (передаче) подакцизного минерального сырья указанным потребителям. Налоговая база при реализации (передаче) природного газа на внутреннем рынке определяется как стоимость реализованного (проданного) транспортируемого природного газа, исчисленная исходя из применяемых цен, но не ниже установленных при государственном регулировании, с учетом предоставленных в установленном порядке скидок, за вычетом налога на добавленную стоимость. При оплате услуг по транспортировке газа по газораспределительным сетям стоимость этих услуг и сумма тарифов не включаются в налоговую базу. При реализации природного газа за пределы территории РФ налоговая база определяется как стоимость реализованного природного газа за вычетом налога на добавленную стоимость при реализации природного газа в государства — участники СНГ, таможенных платежей расходов на транспортировку природного газа за пределами территории РФ. При определении налоговой базы стоимость подакцизного минерального сырья налогоплательщика в иностранной валюте пересчитывается в валюту РФ по курсу, действующему на дату его реализации. Не включается в налоговую базу полученные налогоплательщиком средства, не связанные с реализацией подакцизного минерального сырья. Налогообложение подакцизного минерального сырья, осуществляется по единым на территории РФ налоговым ставками: — природный газ, реализуемый на территории РФ, — 15 процентов; — природный газ, реализуемый в государства — участники СНГ, — 15 процентов; — природный газ, реализуемый за пределы территории РФ (за исключением государств — участников СНГ), — 30 процентов.

**12.4. Таможенная пошлина**

Экспорт добытых полезных ископаемых занимает существенное место в деятельности добывающих организаций и является одним из основных источников формирования государственного бюджета. Таможенная пошлина представляет особый вид налога, который, по существу, является инструментом торговой политики и государственного регулирования внутреннего российского рынка товаров при его взаимодействии с мировым рынком. Объектом таможенного налогообложения является перемещение товаров и, в частности, минерального сырья через таможенную границу РФ. Налоговой базой является обычно либо количество (нефть и др.), либо стоимость (газ и др.) вывозимого товара. Таможенная пошлина призвана содействовать оперативному регулированию налогообложения при экспорте товаров. Поэтому право установления конкретных размеров таможенных пошлин возлагается на исполнительную власть в лице Правительства РФ. Мировые цены на сырьевые товары, и в частности на нефть, систематически колеблются, причем в значительных пределах. За последние 30 лет цена нефти в различные годы колебалась от 9—10 до 30—35 долларов за баррель. В связи с этим таможенная ставка на экспортируемую нефть менялась иногда несколько раз в год. В целях обеспечения стабильности налогообложения и устранения возможности произвольного установления размеров таможенных пошлин НК РФ ввел определенную систему их формирования в зависимости от мировой конъюнктуры. Для нефти предельные ставки вывозных таможенных пошлин устанавливаются на срок, равный двум календарным месяцам, следующим образом: — в размере 0 процентов — при сложившейся за два предшествующих месяца средней цене сырой нефти марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) до 109,5 доллара США за тонну (включительно); — в размере, не превышающем 35 процентов от разницы между сложившейся за два предшествующих месяца средней ценой сырой нефти марки «Юралс» в долларах США за тонну, и 109,5 доллара США, — при превышении за два предшествующих месяца сложившейся средней цены сырой нефти марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) 109,5 доллара США за тонну, но не более 182,5 доллара США за тонну (включительно); — в размере, не превышающем 25,53 доллара США и 40 процентов от разницы между сложившейся за два предшествующих месяца средней ценой нефти марки «Юралс» в долларах США за тонну и 182,5 доллара США, — при превышении сложившейся за два предшествующих месяца средней цены нефти марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) 182,5 доллара США за тонну. Для природного газа сохранен прежний порядок, и ГТК РФ установлены следующие ставки таможенной пошлины: — газ природный в газообразном состоянии — 10 процентов (не менее 5 евро за 1000 кг); — газ природный сжиженный — 40 евро за 1000 кг.

**12.5. Система платежей при пользовании недрами**

В соответствии с налоговым законодательством [105] недропользователь помимо налогов и сборов, предусмотренных НК РФ, уплачивает ряд платежей, предусмотренных Законом РФ «О недрах». Действующая система платежей при пользовании недрами предусматривает следующие платежи:

— разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;

— регулярные платежи за пользование недрами;

— плата за геологическую информацию о недрах;

— сбор за участие в конкурсе (аукционе);

— сбор за выдачу лицензий.

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Пользователи недр, выступающие стороной соглашений о разделе продукции, являются плательщикам i платежей при пользовании недрами в соответствии с законодательством РФ.

12.5.1. Разовые платежи при пользовании недрами

Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии. Такими событиями могут быть: открытие месторождения, подписание соглашения, достижение определенного уровня добычи и т.п. Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее 10 процентов от величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации. Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами. Не допускается установление в лицензии размера разовых платежей за пользование недрами ниже установленных условиями конкурса (аукциона), а также каждого из этих платежей, ниже заявленных в конкурсных предложениях победителя. Уплата разовых платежей производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами. Размеры разовых платежей за пользование недрами, а также порядок их уплаты при выполнении СРП устанавливаются в соглашении.

12.5.2. Регулярные платежи

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр, для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 метров), используемых по целевому назначению. К строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, относятся также строительство искусственных сооружений и прокладка кабелей и трубопроводов под водой. Регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно, по каждому виду работ, осуществляемых в РФ, на ее континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, если иное не установлено международным договором).

Регулярные платежи за пользование недрами не взимаются с пользователей недр, осуществляющих:

— пользование недрами для регионального геологического изучения;

— пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение. Порядок отнесения объектов пользования недрами к особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, устанавливается Правительством РФ;

— пользование недрами для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

— разведку полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;

— разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого. Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Регулярный платеж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю, за вычетом возвращенной части лицензионного участка. Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр площади участка недр. Правительство РФ устанавливает минимальный и максимальный размеры ставки регулярного платежа за пользование недрами. Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по представлению территориального органа в области управления государственным фондом недр отдельно по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами, имеющими местонахождение на территории соответствующего субъекта РФ, в пределах, установленных Правительством РФ. В случае, если конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами не установлен исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в установленном настоящей статьей порядке, то он принимается равным максимальному размеру ставки регулярного платежа за пользование недрами, установленному Правительством РФ. Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне, а также за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ, устанавливаются Правительством РФ, а суммы таких платежей зачисляются в федеральный бюджет. В 2001 г. были утверждены минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами, а также Правила уплаты регулярных платежей за пользование недрами [109]. Конкретный размер регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, находящемуся на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне или за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), определяется МПР в пределах утвержденных минимальных и максимальных ставок (табл. 3). Условия и порядок взимания регулярных платежей за пользование недрами при выполнении СРП устанавливаются такими соглашениями в пределах ставок, утвержденных Правительством РФ (табл. 3).

**12.5.3. Плата за геологическую информацию о недрах**

За пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Размер платы за указанную геологическую информацию и порядок ее взимания определяется Правительством РФ Минимальный размер платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления Государственным фондом недр (далее — геологическая информация о недрах), для пользователей недр составляет 10 000 рублей. Размер платы за геологическую информацию о недрах может быть увеличен с учетом объема предоставленной информации, ее вида, потребительских свойств, но не может превышать величины затрат государственных средств на геологическое изучение недр, в результате которого была получена данная информация. Конкретный размер платы за геологическую информацию о недрах для потребителя данной информации определяется федеральным органом управления Государственным фондом недр. Плата за геологическую информацию, взимаемая с пользователей недр, вносится в доходы федерального бюджета. Размер платы за указанную геологическую информацию и порядок ее взимания при выполнении СРП о разделе продукции устанавливаются в соглашении о разделе продукции.

**12.5.4. Сборы за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий**

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми их участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), оплату труда привлекаемых экспертов. Сумма сбора за участие в конкурсе (аукционе) зачисляется на счета федерального органа управления Государственным фондом недр либо его территориальных органов и используется для покрытия их расходов, а также органов государственной власти субъектов РФ, регулирующих процесс пользования недрами, на проведение конкурсов (аукционов). Часть этих средств органы, выдавшие лицензии, могут направлять на проверку выполнения пользователями недр условий лицензий. Сбор за выдачу лицензий на пользование недрами вносится пользователями недр при их выдаче. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии. Сумма этого сбора зачисляется на счета федерального органа управления Государственным фондом недр либо его территориальных органов и используются для покрытия расходов этих органов, а также органов государственной власти субъектов РФ, регулирующих процесс пользования недрами.

**12.6. Налоговый режим раздела продукции**

Налогообложение при заключении СРП регулируется в настоящее время НК РФ и нормами ФЗ «О СРП». При заключении СРП предусматривается раздел добытого минерального сырья между РФ и пользователем. Пользователь недр, являющийся стороной СРП, освобождается от взимания отдельных налогов и иных обязательных платежей. Взимание налогов и платежей заменяется разделом продукции. Распределение продукции, полученной государством в результате раздела произведенной продукции в соответствии с условиями СРП, или ее стоимостного эквивалента между РФ и субъектом РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, осуществляется на основе договоров, заключаемых соответствующими органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъекта РФ. Порядок, размеры платежей за пользование недрами и условия взимания таких платежей при выполнении СРП устанавливаются указанными соглашениями в соответствии с законодательством РФ. При этом ставки налога на добычу полезных ископаемых (табл. 3) применяются с коэффициентом 0,5. При выполнении СРП, заключенных после вступления в силу ФЗ «О СРП» и до вступления в силу главы 26 НК РФ, применяются условия исчисления и уплаты налога, установленные в СРП, с учетом норм законодательства РФ о налогах и сборах, действующих на дату подписания соглашения. Раздел продукции в НК РФ предусмотрен в качестве специального налогового режима. Детальная схема осуществления налоговых расчетов в режиме раздела продукции представлена на рис. 7. В отличие от общего налогового режима, который жестко регламентирует всю процедуру и ставки налоговых отчислений, в СРП большинство из них является предметом сделки сторон, т.е. государства и пользователя недр. Главным элементом переговоров являются:

— ставки регулярных платежей;

— суммы разовых платежей;

— определение предельного уровня компенсационной продукции;

— способ и параметры раздела прибыльной продукции.

ФЗ «О СРП» не регламентирует правила расчета предельного уровня компенсационной продукции, которые должны устанавливаться соглашением. При определении доли продукции, которая должна быть направлена на покрытие затрат, необходимо учитывать целый ряд факторов. При этом основным требованием является обеспечение покрытия затрат в полном объеме и относительно быстро. Решается, по каким правилам в проекте соглашения должна определяться величина компенсационной продукции; какие виды затрат подлежат возмещению; каким способом должно осуществляться это возмещение. Доля продукции, которую необходимо выделить инвестору для покрытия его затрат, устанавливается следующими образом. Вначале в проектных расчетах определяются объемы добычи, капитальные и эксплуатационные расходы на освоение месторождения, прогнозируются цены продукции на период действия соглашения и выручка от их реализации. Величина предстоящих капитальных вложений и эксплуатационных затрат (без амортизации) определяется на основе укрупненных нормативов, которые сам для себя рассчитывает и принимает инвестор. Это очень важный этап работы, так как от обоснованности такого расчета зависит то количество продукции, которое ему будет выделено и хватит ли его для покрытия реальных затрат. Инвестор обычно для выполнения таких расчетов привлекает специализированные консалтинговые компании, научно-исследовательские и проектные институты. Работа эта ведется ими обычно вместе, поскольку инвестор лучше знает особенности своего проекта, свои возможности и то, что он хочет получить. Специализированные компании обладают опытом проектирования, знают возможности использования новых технических решений, рынок, где и по каким ценам можно получить необходимое оборудование и т.п. Проведение таких расчетов осложнено наличием высокого уровня инфляции. В этих условиях проектировщики определяют объем затрат обычно на базе мировых цен по состоянию на момент составления расчетов. Расчеты ведутся обычно в двух вариантах: с учетом темпов инфляции твердой валюты и без ее учета. В зарубежных изданиях постоянно публикуются индексы инфляции по странам. По развитым капиталистическим странам годовая инфляция обычно не превышает 8—10 процентов. В расчеты обычно принимается 4—5 процентов. Единого подхода к таким расчетам (с учетом или без учета инфляции) нет. По этому вопрос решается в каждом случае по-своему. Все зависит от того, кто более убедительно и обоснованно докажет свою позицию: потенциальный недропользователь-инвестор или чиновники государственных органов, готовящих соглашение к подписанию.

Величина капитальных вложений и эксплуатационных расходов рассчитывается в динамике по направлениям затрат и видам работ обычно по укрупненным нормативам. Результаты расчета, представляющие отрицательный поток наличности, сопоставляются с положительным потоком наличности, формируемым расчетом выручки от реализации продукции. Результирующий поток, в начале отрицательный, затем положительный, и его компоненты служат для определения доли продукции, которую необходимо выделить инвестору для покрытия его затрат. Правила, определяющие, какие затраты инвестора подлежат возмещению, а какие нет, установлены специальными нормативными актами. Они в принципе исходят из формулы — возмещению подлежат все и только затраты, связанные с проектом.

В общем виде подлежат возмещению:

— капитальные вложения в освоение месторождения, включая все расходы инвестора на поиск, оценку, разведку и обустройство месторождения, а также внутри промысловый транспорт продукции до магистрального трубопровода;

— текущие эксплуатационные расходы (без амортизации). В состав возмещаемых затрат, как правило, включаются также разовые платежи, которые выплачивает инвестор в различные периоды реализации проекта. Не подлежат возмещению обычно следующие виды затрат:

— непредвиденные расходы;

— потери, возмещаемые страховыми выплатами или возмещенные иными способами третьими лицами;

— различные бонусы и выплаты, которые в соответствии с действующим порядком учета затрат или положениями соглашения не подлежат возмещению;

— комиссионные при оформлении сделок и т.п.;

— затраты, превышающие установленные ограничения (сверхнормативные потери нефти при промысловой подготовке, потери попутного газа сверх установленного норматива утилизации и т.п.);

— штрафы и различные санкции, которые понес инвестор, вследствие нарушения им заключенных договоров, невыполнения действующих правил, требований и т.п. Источником возмещения фактических затрат инвестора, подлежащих возмещению, является установленная доля добытого полезного ископаемого, выделяемая на эти цели. В различных соглашениях эта величина колеблется в очень широких пределах: от 20—30 процентов до 80—90 и даже 100 процентов.

Особенностью освоения месторождений полезных ископаемых, в том числе нефтяных и газовых, является то, что капитальные вложения начинаются еще до начала добычи и в основном заканчиваются тогда, когда достигает проектного уровня. Поэтому инвестор, в лучшем случае, может возместить свои затраты только через 5—7—10 лет. На покрытие затрат выделяется обычно не вся добытая продукция. В результате в первые годы реализации проекта, когда выручка еще мала, нет возможности покрыть не только прошлые, но и текущие расходы. В соответствии с установленным порядком «задолженность» переносится на следующие годы до полного погашения. Третья задача, которая должна решаться соглашением, состоит в выборе правила распределения прибыльной продукции между сторонами соглашения, т.е. государством и инвестором. Каких-либо единых правил, принятых в мире для определения доли прибыльной нефти и способов ее деления между государством и инвестором, нет. Везде этот вопрос решается по-разному. В соглашениях первого поколения обычно принималось некоторое постоянное соотношение, действовавшее в течение всего периода. В них обычно доля государства преобладала и, превышая 50 процентов, доходила до 80—85—90 процентов. В соглашениях второго поколения стали применять уже шкалу раздела прибыльной продукции в зависимости от изменения того или иного показателя: суточного объема добычи, накопленной добычи и др. Наибольшее распространение в настоящее время получили показатели накопленной рентабельности. Шкала строится таким образом, что в первые годы большая доля прибыльной продукции предназначается инвестору. По мере окупаемости его затрат доля государства возрастает. Пропорции государство — инвестор меняются примерно в таком порядке: в первые годы 20 : 80, затем 50 : 50 и после окупаемости капвложений 80 : 20. Эти цифры показывают лишь тенденцию. На практике применяются самые различные шкалы, но тенденция их построения именно такая. В качестве показателя накопленной рентабельности обычно применяется один из двух: внутренняя норма прибыли (ВНП), или так называемый П-фактор (фактор прибыли). ВНП характеризует средний процент, который дает анализируемый поток наличности за период жизни проекта. Он равен норме дисконта, при котором накопленный поток наличности равен нулю. Впервые показатель ВНП был введен в российскую практику расчетов экономической эффективности капвложений автором в 1974 г. [159]. Величина ВНП, закладываемая в расчет, должна отражать, с одной стороны, нормальную норму прибыли, а с другой, — учитывать риски реализации проекта. Поэтому средняя величина ВНП по соглашению составляет 15—20 процентов для надежных проектов и 20—25 и более процентов для рискованных. Величина П-фактора представляет собой обычно отношение накопленной чистой прибыли инвестора к суммарным капитальным вложениям. Минимально приемлемая величина П-фактора для аналогичных соглашений составляет 2,0—2,5 и более. Для принятия решений, помимо этих показателей, используются: срок окупаемости затрат, дисконтированная и недисконтированная наличность, максимально отрицательная наличность, а также показатели, специфические именно для СРП: доля затратной продукции в общем объеме добычи; доля государства в общем объеме добычи и некоторые другие. Выделение категории «прибыльная продукция» и установление правил ее раздела, по существу, заменяют систему налогообложения применительно к СРП. За исключением налога на прибыль и налога на добычу полезных ископаемых инвестор в течение срока действия соглашения освобождается от взимания налогов, сборов и иных обязательных платежей, предусмотренных законодательством РФ. Взимание их заменяется разделом продукции на условиях соглашения. При реализации СРП от уплаты акцизов освобождается ввоз на таможенную территорию РФ подакцизных товаров, предназначенных в соответствии с проектной документацией для выполнения работ по указанным соглашениям. Это положение распространяется на ввоз подакцизных товаров (за исключением табачной продукции, алкогольной продукции, легковых автомобилей) инвесторами операторами указанных соглашений либо другими юридическими лицами, участвующими в выполнении работ по указанным соглашениям на основе договоров (контрактов) с инвесторами. В отдельных случаях раздел произведенной продукции между государством и инвестором в соответствии с соглашением может осуществляться в ином порядке. При этом соглашение должно предусматривать условия и порядок:

— определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости;

— раздела между государством и инвестором произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента и определения принадлежащих государству и инвестору долей произведенной продукции. Пропорции указанного раздела определяются соглашением в зависимости от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, технического проекта, показателей технико-экономического обоснования, СРП; — передачи государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;

— получения инвестором части произведенной продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения. Заключение соглашения в соответствии с указанными условиями должно быть предусмотрено условиями конкурса (аукциона). В случае заключения соглашения без проведения конкурса (аукциона) оно устанавливается решением Правительства РФ и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. В случае, если законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от взимания налогов, сборов, пошлин и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, часть прибыльной продукции, являющаяся долей инвестора в соответствии с условиями соглашения, подлежит увеличению за счет соответствующего уменьшения доли государства на величину, эквивалентную сумме фактически уплаченных в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты налогов, сборов, пошлин, иных обязательных платежей и уточненную на сумму, рассчитанную, исходя из ставок рефинансирования ЦБ РФ, действовавших в истекшем периоде. При этом распределение между РФ и соответствующим субъектом РФ части прибыльной продукции, принадлежащей государству в соответствии с условиями соглашения, или ее стоимостного эквивалента подлежит корректировке на основе договоров.

**12.7. Потери при добыче полезных ископаемых**

Понятие «потери полезных ископаемых» введено для использования при расчетах платежей за пользование недрами, а также для осуществления контроля за достоверностью этих данных применительно к добыче различных видов минерального сырья. Под потерями понимается часть балансовых запасов полезных ископаемых, не извлеченная из недр при разработке месторождения, полезные ископаемые, добытые и направленные в породные отвалы, оставленные в местах складирования, погрузки, первичной обработки (подготовки), на транспортных путях горного производства, а также потери при первичной переработке минерального сырья. Потери драгоценных металлов и драгоценных камней при их первичной переработке отнесены к потерям при добыче . Запасы полезных ископаемых, не извлеченные из недр при разработке месторождения по причинам утраты промышленного значения, неподтверждения при последующих геологоразведочных работах и разработке месторождения, а также заключенные в предохранительных целиках, предусмотренных техническими проектами для охраны зданий, сооружений и природных объектов, в согласованных с органами Госгортехнадзора охранных целиках у геологических нарушений и водных объектов, в случае их своевременного списания в установленном порядке с учета организации по добыче полезных ископаемых в потери при добыче не включаются. Потери при добыче минерального сырья подразделяются на нормативные и сверхнормативные. К нормативным потерям полезных ископаемых при добыче относятся потери, технологически связанные с принятой схемой и системой разработки месторождения согласно утвержденному техническому проекту. Расчетная величина нормативных потерь определяется в процентах от величины погашаемых запасов. Нормативные потери устанавливаются в планах развития горных работ по каждой выемочной единице (пласту, лаве, блоку и т.п.) на год и согласовываются в установленном порядке с органами Госгортехнадзора. Объем фактических потерь определяется маркшейдерской, геологической и технологической службами предприятий не менее одного раза в год. Объемы нормативных (проектных) потерь, заключенные в предохранительных целиках, предусмотренных в технических проектах для охраны зданий, сооружений, природных объектов, магистральных нефтегазопроводов, продуктопроводов, железных дорог и других объектов от вредного влияния горных работ, в охранных целиках у геологических нарушений и подземных водных объектов, согласованные с органами Госгортехнадзора, при расчете платежей за право пользования недрами не учитываются. Оплате подлежат только объемы добытого полезного ископаемого из этих целиков. Сверхнормативные потери определяются как разность между фактическими и нормативными (плановыми) потерями, установленными в планах развития горных работ по каждой выемочной единице. На предприятиях, где ведется прямое определение объемов потерь и добытых полезных ископаемых, плата за право на добычу полезных ископаемых и за сверхнормативные потери производится с учетом П. 7. Потери при добыче полезных ископаемых All фактически допущенных потерь. На предприятиях, где имеется только расчетное (косвенное) определение потерь и добычи полезного ископаемого, платы за право на пользование недрами, определяется с учетом соответствующего установленного норматива потерь с последующей корректировкой по фактическим потерям в целом за год. При эксплуатации нефтяных, газоконденсатных и нефтегазовых месторождений сверхнормативными потерями нефти, конденсата, природного и растворенного газа являются их расход сверх расчетных технологических расходов на собственные нужды, а также потери, не предусмотренные в проектах разработки и обустройства месторождений (прорывы трубопроводов, открытое фонтанирование, неисправность и негерметичность промыслового и резервуарного оборудования). Потери попутного (растворенного) газа при добыче нефти в пределах, установленных Минэнерго по согласованию с Госгортехнадзором (процент утилизации), относятся к нормативным потерям. Потери попутного (растворенного) газа сверх установленного предела (процента утилизации) относятся к сверхнормативным потерям. Извлекаемые из недр природный и попутный нефтяной газы, закачиваемые обратно в пласт для поддержания пластового давления и осуществления сайклинга — процесса для повышения конденсатоотдачи, а также газлифта, являются рабочими технологическими агентами, и их соответствующие объемы к потерям не относятся. Платежи за сверхнормативные потери осуществляются за счет прибыли, остающейся в распоряжении пользователя недр. Размер платежей за сверхнормативные потери при добыче увеличивается в два раза по сравнению с нормативными отчислениями. Под потерями при переработке понимается часть полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов, потерянных при первичной переработке добытых полезных ископаемых. Потери при переработке, за исключением случаев добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, а также при особых способах добычи подлежат специальному нормированию и в потери при добыче не включаются. За сверхнормативные потери при переработке, за исключением случаев их включения в потери при добыче, штрафные санкции не установлены. Лица, виновные в нарушении требований охраны недр и допущении сверхнормативных потерь при переработке, подлежат административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

**Тема № 13. КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**13.1. Система государственного контроля недропользования**

Государственный контроль отношений недропользования — одна из форм осуществления государственного регулирования, обеспечивающая соблюдение законов и нормативных правовых актов, издаваемых органами государства в сфере недропользования. Осуществляется он различными органами. Задачи, направления и организация государственного контроля недропользования в целом определяются государственным характером собственности на недра, которые предоставляются только в пользование; ролью и значением природного фактора в производственных процессах использования ресурсов недр, объективно повышенной опасностью горного производства для человека и окружающей природной среды и, наконец, совместным Федерации и субъекта Федерации ведением в вопросах владения, пользования и распоряжения недрами. Правомерность государственного контроля определяется тем, что недра могут передаваться только в пользование. Права владения и распоряжения всегда остаются у государства. Следовательно, если собственник недвижимого имущества, а по гражданскому законодательству (ГК РФ, ст. 130) участки недр определяются именно таким образом, передает имущество в пользование, причем на определенных коммерческих условиях и на время, он вправе контролировать, как эти условия выполняются в течение всего периода пользования. Более того, исполнительные органы государства, передавая в пользование государственную, т.е. общенародную собственность, несут ответственность за эффективность ее использования, а следовательно, не только имеют право контроля, но и обязаны его осуществлять в полном объеме. Социально-экономическая значимость определяется тем, что и Конституция РФ, и законодательство прямо указывают, что распоряжение недрами должно осуществляться в интересах народов, проживающих как в зоне расположения месторождения, так и всех народов России [46]. Федеральные законы «О недрах» и «О СРП», регулирующие порядок недропользования, содержат специальные нормы, декларирующие право и необходимость контроля и определяющие субъект контроля и его полномочия. Однако сформулированы они в самом общем виде. В Законе РФ «О недрах» вопросы контроля за использованием участков недр, предоставленных в пользование, содержатся в разделе IV «Государственное регулирование отношений недропользования» в статье 37 «Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр». Однако проблема изложена очень схематично. Даны задачи такого контроля и указано, что их реализацией должны заниматься органы Госгеолконтроля, т.е. МПР и Госгортехнадзор, в соответствии с их полномочиями и компетенцией. В ФЗ «О СРП» (ст. 19) проблема также решена в самом общем виде: государственный контроль за исполнением соглашения должны осуществлять органы государственной власти Федерации и субъектов Федерации совместно в соответствии с их компетенцией. Таким образом, при освоении месторождений в соответствии с положениями Закона РФ «О недрах» специально регламентируется только порядок геологического контроля. Остальные виды контроля должны осуществляться и осуществляются в соответствии с общими правилами, установленными в промышленности, и каких-либо особых проблем здесь не возникает. Иначе обстоит дело в случае освоения месторождений на условиях СРП. Сама система СРП и регулирующее ее законодательство предусматривают специальный коммерческий механизм недропользования, экономические параметры которого должны определяться в каждом конкретном соглашении. Это не только значительно расширяет подконтрольную сферу деятельности, но и усложняет саму процедуру контроля, который становится индивидуализированным. Исходя из этого, в общей народнохозяйственной системе государственного контроля выделяются государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (так называемый геологический контроль) и государственный горный надзор. Следует отметить, что всем этим вопросам в России, как и в других государствах мира, придавалось и придается огромное значение. Службы геологического и горного надзора имеют практически вековые традиции, что накладывает определенный отпечаток на взаимоотношение их с пользователями недр. Устав Горный Российской Империи содержал целый ряд норм и институтов, обеспечивающих реализацию контрольных и надзорных функций государства в сфере как казенного, так в равной мере и частного горного производства. Горное положение СССР [17] предусматривало учреждение горнопромыслового надзора, который имел своей целью:

— наблюдение за соблюдением горных законов;

— охрану недр;

— борьбу со стихийными бедствиями на горных предприятиях.

Выполнение функций горнопромыслового надзора возлагалось на высший совет народного хозяйства (правительство). Все инструкции и правила в области горнопромыслового надзора являлись «обязательными для всех без исключения государственных, кооперативных и частных (в том числе концессионных) предприятий и отдельных лиц, занимающихся поисками, разведкой и разработкой, обогащением и первичной обработкой ископаемых, а также для тех предприятий, деятельность которых неразрывно связана с вышеуказанными горными работами». Основы законодательства СССР о недрах [20] содержали два специальных раздела: один содержал правила государственного учета запасов и месторождений, а также участков недр, предоставленных в пользование, не связанных с добычей полезных ископаемых, другой устанавливал задачи и полномочия системы надзора и контроля за использованием и охраной недр и ведением работ по геологическому изучению недр. Осуществление государственного контроля за ведением работ по геологическому изучению недр (государственный геологический контроль) и государственного надзора за использованием и охраной недр (государственный горный надзор) возлагалось на специально уполномоченные на то государственные органы. Предусматривалось создание ведомственных служб геологического и маркшейдерского контроля. Полномочия этих служб ранее определялись специальными документами: «Типовое положение о ведомственной геологической службе» и «Типовое положение о ведомственной маркшейдерской службе», которые были утверждены одновременно одним Постановлением СМ СССР от 27.10.1981 г. № 1040. Указанные документы четко разграничили задачи этих служб, которые практически в полной мере сохранились до настоящего времени.

Главными задачами геологической службы являлись:

— укрепление сырьевой базы, повышение достоверности разведанных запасов, полное и комплексное использование месторождений полезных ископаемых и охрана недр;

— геологическое обеспечение работ по проектированию и строительству добывающих предприятий;

— осуществление ведомственного контроля за соблюдением установленного порядка пользования недрами, правильностью ведения работ по геологическому изучению недр, за выполнением требований по охране недр

Главными задачами маркшейдерской службы являются:

— осуществление маркшейдерских работ для обеспечения наиболее полного и комплексного использования месторождений, эффективного и безопасного ведения горных работ и охраны недр;

— осуществление ведомственного контроля за правильностью разработки месторождений, за выполнением требования по наиболее полному извлечению из недр полезных ископаемых и др.

Каждая из служб возглавлялась соответствующим подразделением отраслевого министерства. В СССР контрольные функции в области недропользования осуществлялись достаточно четко и эффективно, хотя действие административно-командной системы сказывалось и здесь. Контроль за геологическим изучением, а также постановкой учета геологической информации осуществляло Министерство геологии (название многократно менялось), а контроль за рациональной разработкой месторождений — соответствующие добывающие министерства и ведомства. После распада СССР действенность осуществления государственного контроля существенно снизились. В недропользовании на определенном этапе контроль за рациональным, а точнее вообще за использованием недр был утрачен. Служба геологического контроля начала создаваться на новой базе уже после того, как была создана и начала активно работать лицензионная система. Перестройка в меньшей мере затронула систему горного надзора. До сих пор в районах использования недр не создано органов, прямо отвечающих не только за геологическое изучение, но и за рациональное использование и охрану недр, хотя работа в этом направлении ведется. В условиях совместного ведения это должны быть органы, очевидно, двойного подчинения (Федерации и субъекта), хотя, по существу, это именно тот случай, когда Федерация могла бы делегировать свои полномочия на места, поскольку в данной области интересы обоих сторон полностью совпадают. При создании такого органа необходимо иметь в виду, что функционировать он будет в принципиально новых условиях, которые определяются платностью пользования недрами, рыночным характером экономики, акционированием и приватизацией предприятий. Поэтому его «геологическая» направленность должна, по существу, стать «геолого-экономической». Свои контрольные функции органы геологического контроля уже осуществляют в тесном контакте с налоговой инспекцией. Этот аспект деятельности геологического контроля должен развиваться и оснащаться соответствующими нормативными правовыми актами. В сфере недропользования в настоящее время складывается следующая система органов государственного контроля отношений недропользования: конституционный контроль возлагается на Конституционный суд РФ; финансовый контроль осуществляют Счетная палата, Минфин, ЦБ РФ; парламентский контроль (в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ) — палаты Федерального Собрания и парламентские комиссии по расследованию; ведомственный и межведомственный контроль — специальные контрольно-инспекционные органы Правительства РФ, министерств и ведомств, межведомственные комиссии. Специфическими видами государственного контроля отношений недропользования являются контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (государственный геологический контроль), а также надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами (федеральный горный надзор). Осуществляются они соответственно органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами. Полномочия этих органов, права, обязанности и порядок их работы определяются положениями, утвержденными Правительством РФ. Государственный контроль за исполнением СРП осуществляют федеральные органы государственной власти в соответствии с их компетенцией совместно с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Уполномоченные представители таких органов, осуществляющих контроль за исполнением соглашения, имеют право беспрепятственного доступа на объекты проведения работ по соглашению, а также к документации, относящейся к проведению указанных работ, исключительно в целях осуществления функций контроля за исполнением соглашения. Правительство РФ представляет в ГД РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции. Указанный доклад направляется в Счетную палату РФ и рассматривается ГД РФ только по представлении Счетной палатой РФ своего заключения.

**13.2. Государственный геологический контроль**

В современных условиях государственный геологический контроль включает в себя контроль за геологическим изучением недр (региональное геологическое изучение, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых, участков недр, которые могут быть использованы в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых), а также контроль за рациональным использованием и охраной недр, т.е., по существу, за разработкой месторождений полезных ископаемых, а также за использованием участков недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Законодательное объединение этих двух направлений чрезвычайно важно с точки зрения определения взаимоотношений государства и пользователя недр, распределения ответственности за конечный результат использования недр. Задачей государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности. Полномочия органов государственного геологического контроля, права, обязанности и порядок их работы определяются «Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» [73]. Задачей государственного геологического контроля является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности. Государственный геологический контроль осуществляют МПР и органы Госгортехнадзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами. В соответствии с [73] государственный геологический контроль осуществляется за:

— соблюдением требований законодательства РФ о недрах, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) и иных нормативных правовых актов;

— соблюдением установленного порядка предоставления лицензий на пользование недрами;

— соблюдением пользователями недр условий, определенных в лицензии на пользование недрами;

— ведением работ по геологическому изучению и использованию недр методами и способами, исключающими экономически не обоснованные потери полезных ископаемых в недрах и снижение их качества;

— соблюдением условий лицензий на виды деятельности, связанные с геологическим изучением недр;

— сохранностью разведочных горных выработок и буровых скважин, геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керна, дубликатов проб полезных ископаемых;

— своевременной и правильной государственной регистрацией и учетом работ по геологическому изучению недр, ведением государственного учета запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

— охраной участков недр, представляющих особую научную и культурную ценность;

— соблюдением установленных критериев и требований к геолого-экономической оценке месторождений полезных ископаемых;

— соответствием установленным требованиям применяемой методики и технологии, соблюдением стадийности, качества, комплексности и эффективности поисковых, разведочных и других работ по геологическому изучению недр;

— ликвидацией в установленном порядке разведочных горных выработок и скважин, не подлежащих использованию;

— соблюдением порядка и условий использования геологической информации о недрах, полученной за счет средств федерального бюджета и др. МПР свои контрольные функции осуществляет во взаимодействии: — с Госгортехнадзором — по вопросам достоверности и обоснованности представляемых недропользователями материалов для списания с учета предприятий запасов полезных ископаемых, утративших промышленное значение, потерянных в процессе добычи и неподтвердившихся при последующих геологоразведочных работах или. разработке месторождений; предотвращения самовольного пользования недрами, необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;

— с соответствующими федеральными органами исполнительной власти — по вопросам соблюдения нормативных актов по порядку и условиям взимания платежей при пользовании недрами и целевому использованию отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Взаимодействие указанных органов при осуществлении государственного геологического контроля регулируется соглашениями между МПР и соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Осуществление функций геологического контроля тесно связано с экологическим контролем, который осуществляется подразделениями МПР. Главным государственным инспектором РФ по геологическому контролю по должности является министр природных ресурсов РФ. Соответствующие инспекторские ранги присвоены его заместителям и руководителям отдельных служб министерства. Функциональные обязанности и права должностных лиц по осуществлению государственного геологического контроля устанавливаются МПР. Должностные лица системы государственного геологического контроля, включая государственных инспекторов по геологическому контролю на соответствующих территориях, имеют право:

— давать пользователям недр, должностным лицам, ответственным за проведение работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, обязательные для исполнения указания по устранению нарушений порядка проведения этих работ;

— приостанавливать все виды работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, если они проводятся с нарушениями установленных действующим законодательством норм и правил;

— уведомлять в письменной форме пользователя недр и органы, предоставившие ему лицензию на пользование недрами, о результатах проверки, выявленных нарушениях условий пользования недрами, а при необходимости вносить предложения о приостановлении, ограничении или прекращении права пользования недрами;

— запрашивать у пользователя недр письменные объяснения по вопросам, связанным с соблюдением стандартов (норм, правил) ведения работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр;

— направлять в МНС материалы о несоблюдении пользователями недр сроков внесения и размеров платежей за пользование недрами;

— прекращать в установленном порядке совместно с органами Госгортехнадзора самовольное пользование недрами и застройку площадей залегания полезных ископаемых;

— ограничивать, приостанавливать или запрещать несанкционированный сброс в недра сточных вод, вредных веществ и отходов производства;

— рассматривать в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, дела об административных правонарушениях в области недропользования;

— приостанавливать (в случае выявления нарушений) действие и аннулировать в установленном порядке лицензии на виды деятельности, связанные с геологическим изучением недр и др. Пользователи недр обязаны создавать государственным инспекторам по геологическому контролю, осуществляющим проверку, необходимые условия для работы, предоставлять геологическую, производственно-техническую, проектно-сметную и финансовую документацию, давать объяснения по вопросам, входящим в компетенцию органов государственного геологического контроля. Лица, препятствующие осуществлению государственного геологического контроля, применяющие угрозы насилия или насильственных действий по отношению к государственным инспекторам по геологическому контролю, несут установленную законодательством РФ ответственность. Государственные инспекторы по геологическому контролю несут ответственность за объективность материалов проводимых ими проверок. Решения органов государственного геологического контроля могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде в порядке, установленном законодательством РФ. Наряду с МПР отдельные вопросы государственного геологического контроля решаются Минэнерго. Оно, в частности, осуществляет руководство функционированием и развитием топливно-энергетического комплекса России, а также координацию деятельности самостоятельных предприятий и организаций нефтедобывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности. В составе основных функций Минэнерго в области недропользования выделяются [102]:

— согласование в соответствии с действующим положением о лицензировании порядка, сроков и условий вовлечения в освоение имеющихся и вновь выявленных месторождений нефти, газа и угля;

— участие в установлении основных технико-экономических показателей добычи нефти, газа и угля для представления лицензий и в контроле за выполнением предусмотренных условий разработки месторождений по действующим лицензиям, а также экспертизе расчетов, обосновывающих величину извлекаемых запасов нефти, газа и угля;

— обеспечение методического руководства деятельностью геолого-маркшейдерских служб горнодобывающих предприятий;

— разработка предложений в области законодательного и правового регулирования, а также участие в совершенствовании экономического механизма деятельности добывающих предприятий и др. Обеспечение и контроль за рациональным использованием недр как одного из основных направлений государственного геологического контроля требуют, помимо административных мер, привлечения научно-производственного потенциала отрасли. В ряде случаев эта задача решается подразделениями соответствующих министерств и ведомств. В системе нефтегазодобывающей промышленности была создана и на протяжении многих десятилетий функционирует Центральная комиссия по разработке нефтяных и газовых месторождений Минэнерго (ЦКР). Подобных органов нет в сфере освоения других видов полезных ископаемых. Возглавляется ЦКР заместителем министра, отвечающего за вопросы разработки месторождений и добычу нефти и газа. Персональный состав ЦКР на общественных началах формируется из специалистов Минэнерго, нефтяных и газовых компаний, ученых и специалистов НИИ и проектных организаций системы Минэнерго, других министерств, академических и учебных институтов. Оперативное руководство ЦКР осуществляет Управление разработки и лицензирования Минэнерго. ЦКР является экспертно-аналитическим органом по проблемам разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, развития добычи нефти и газа на текущий период и перспективу по РФ и регулированию территориальных отношений в области развития нефтегазодобывающей отрасли в соответствии с требованиями законодательства РФ о недрах. В соответствии с Положением о ЦКР, утвержденным Минэнерго, ее решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов ЦКР и являются обязательными для недропользователей в части проектных технологических документов на разработку месторождений. Они, как правило, составляют основу лицензионных соглашений. Создано и функционирует несколько территориальных комиссий (ТКР), которым ЦКР делегировало ряд своих функций. Основными задачами и функциями ЦКР являются:

1. Обеспечение единой политики в области проектирования систем разработки месторождений.

2. Рассмотрение и утверждение представленных нефтегазодобывающими предприятиями любой формы собственности, включая инофирмы:

— проектов пробной эксплуатации, технологических схем опытной промышленной разработки, технологических схем разработки, проектов разработки, уточненных проектов разработки месторождений независимо от величины запасов, а также проектов опытно-промышленной эксплуатации с применением новых технологий нефтеизвлечения, основанных на достижениях отечественной и зарубежной науки и техники;

— технико-экономических обоснований (технологическая часть) создания совместных предприятий на разработку месторождений с участием иностранных фирм (независимо от величины запасов);

— технико-экономических обоснований коэффициента извлечения углеводородов при подсчете запасов;

— текущего состояния разработки месторождений. В функции ЦКР входит:

— рассмотрение и согласование в соответствии с действующим положением о лицензировании порядка, сроков и условий вовлечения в освоение имеющихся и вновь выявленных месторождений нефти; участие в установлении основных технико-экономических показателей добычи нефти для внесения в лицензионные соглашения и в контроле за выполнением предусмотренных условий разработки месторождений по действующим лицензиям, а также экспертизе расчетов, обосновывающих величину извлекаемых запасов нефти;

— организация составления научно-исследовательскими и проектными институтами регламентов проектной документации, методик, инструкций и других нормативных документов по разработке месторождений, рассмотрение их на ЦКР Минэнерго, представление на утверждение руководству министерства;

— организация экспертизы и принятие решений по ТЭО целесообразности разработки месторождений нефти и газа, в том числе на основе СРП: нормативным документам на разработку месторождений, программам развития нефтегазовой промышленности России; научным разработкам и программам создания новых технологий разработки месторождений и научных исследований в области совершенствования разработки нефтяных и газонефтяных месторождений;

— обеспечение контроля за реализацией проектных технологических решений в соответствии с требованиями законодательства РФ по обеспечению наиболее полного извлечения из недр запасов нефти и газа и др.

Учитывая качественные особенности драгоценных металлов и драгоценных камней как одного из видов полезных ископаемых, законодательство о недрах определило ряд специфических положений, определяющих значение, порядок и содержание государственного геологического контроля за геологическим изучением и разведкой месторождений этих полезных ископаемых и их добычей. Законодательство определило, что контроль должен осуществляться в целях [74]:

— соблюдения законодательства РФ в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения;

— эффективного использования природных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

— применения экологически чистых организационно-технологических схем добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней;

— сохранности драгоценных металлов и драгоценных камней, а также продукции из них.

За геологическим изучением и разведкой месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычей, производством, использованием и обращением осуществляются следующие виды единого государственного контроля [74]:

— постоянный контроль за добычей, производством, переработкой, использованием, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней в определяемых Правительством РФ организациях;

— периодический контроль, проводимый:

— во всех организациях, добывающих, перерабатывающих и использующих драгоценные металлы и драгоценные камни, а также скупающих, принимающих в залог ювелирные и другие бытовые изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, торгующих этими изделиями или оказывающих посреднические услуги в торговле ими, хранящих и экспонирующих изделия (продукцию, материалы) из драгоценных металлов и драгоценных камней, заготавливающих и перерабатывающих лом и отходы драгоценных металлов и драгоценных камней;

— в организациях, воинских частях и воинских формированиях, осуществляющих деятельность по использованию драгоценных металлов и драгоценных камней, сбору, обработке и сдаче в государственный фонд РФ драгоценных металлов и драгоценных камней, лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней;

— в отношении индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями;

— федеральный пробирный надзор, представляющий собой государственный контроль за ввозом на территорию РФ и вывозом с территории РФ драгоценных металлов и драгоценных камней, а также продукции из них. Органы государственного контроля за геологическим изучением и разведкой месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычей в соответствии с целями и видами контроля осуществляют следующие полномочия:

— проводят ревизии, проверки и обследования во всех организациях независимо от их форм собственности;

— устанавливают формы учета и отчетности при осуществлении добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, а также порядок предоставления указанных документов;

— направляют должностным лицам контролируемых организаций обязательные для них предписания в письменной форме об устранении выявленных нарушений, а также о прекращении работ с драгоценными металлами и драгоценными камнями при выявлении нарушений, создающих условия для нерационального расходования этих ценностей и (или) исключающих возможность обеспечения их сохранности;

— в случае обнаружения при ревизиях, проверках и обследованиях признаков преступления или иных существенных нарушений законодательства РФ передают соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Органы государственного контроля за геологическим изучением и разведкой месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычей не могут самостоятельно заниматься коммерческой деятельностью, а также не могут быть учредителями организаций, осуществляющих коммерческую деятельность, за исключением организаций, созданных для обеспечения функций государственных органов. Затраты организаций и индивидуальных предпринимателей, понесенные при осуществлении государственного контроля в процессе отбора проб, проведения опробования, экспертизы и анализа продукции, возмещению не подлежат. Второй блок системы государственного геологического контроля представлен специализированными подразделениями органов исполнительной власти субъектов Федерации. В зависимости от статуса субъекта Федерации и структуры его исполнительной власти такими органами могут быть либо соответствующие республиканские министерства, либо комитеты по недропользованию при администрациях. Их задачи, функции и полномочия определяются соответствующими Положениями, утверждаемыми органами государственной власти субъекта Федерации, и должны соответствовать требованиям федерального законодательства, а также отражать особенности регулирования отношений недропользования, определяемые законодательными и нормативными правовыми актами субъекта Федерации. Механизм взаимодействия двух блоков исполнительной власти в настоящее время формируется. Он становится логическим продолжением государственной системы лицензирования пользования недрами.

**13.3. Федеральный горный надзор**

Система горного надзора имеет такую же историю, как и само горное дело. Эта служба, с глубокими традициями и авторитетом, за последний период претерпела, пожалуй, наименьшие изменения, хотя и здесь переход на рыночные отношения, новый порядок пользования недрами сыграли определенную роль. В России традиционно горный надзор был объединен с промышленным надзором в единую службу горного и промышленного надзора. Основная функция этой службы — надзор за безопасным ведением работ — рассматривается достаточно широко, включая вопросы проектирования, строительства, эксплуатации объектов, их ликвидации, подготовки кадров и целый ряд других. Всеми этими проблемами в Российской Империи занимался Горный департамент, а на местах — Управления горных округов. В 1938 г. в системе Наркомата тяжелой промышленности СССР была организована горнотехническая инспекция. На нее возлагались функции надзора за рациональной разработкой месторождений, безопасным ведением работ, охраной недр, формированием маркшейдерской службы на предприятиях. В целом современные функции горного надзора были сформулированы уже в этот период. В следующем году горнотехнические инспекции были организованы в союзных республиках. После распада СССР в 1993 году Указом Президента РФ от 18.02.1993 г. № 234 была образована Федеральная служба государственного горного и технического надзора России — Госгортехнадзор. В 2001 г. Правительством РФ было утверждено действующее Положение о Госгортехнадзоре [108]. В соответствии с этим Положением Госгортехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим соответствующее нормативное регулирование, специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции в области промышленной безопасности, а также в пределах своей компетенции в области использования и охраны недр. Госгортехнадзор является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. Госгортехнадзор осуществляет государственное регулирование и горный надзор в области:

— состояния безопасности работ в угольной, горнорудной нефтегазодобывающей промышленности, при ведении подземного транспортного и гидротехнического строительства, геологоразведочных и других горных работ;

— проектирования, строительства и безопасной эксплуатации магистральных газо-, нефте- и продуктопроводов, а также систем газоснабжения природными и сжиженными углеводородными газами, используемыми в качестве топлива;

— разработки и изготовления горного оборудования;

— хранения и использования промышленных взрывчатых материалов на горных предприятиях;

— устройства, изготовления, монтажа, ремонта и безопасной эксплуатации подъемных сооружений, паровых и водогрейных котлов, сосудов, работающих под давлением, для пара и горячей воды на горных предприятиях;

— соблюдения норм и правил безопасного ведения работ, требований и обязанностей по охране недр при добыче полезных ископаемых (включая гидроминеральные ресурсы, распространенные полезные ископаемые и переработку добытого минерального сырья), также при использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в числе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов.

Непосредственно вопросами горного надзора в структуре Госгортехнадзора занимаются управления по надзору:

— в угольной промышленности;

— в горнорудной промышленности;

— за охраной недр и геолого-маркшейдерскому контролю;

— в нефтяной и газовой промышленности. Рассмотрим области государственного регулирования, задачи Госгортехнадзора, которые он осуществляет в сфере горного надзора. Госгортехнадзор осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Основными задачами Госгортехнадзора являются:

— организация и осуществление нормативного регулирования в области промышленной безопасности и федерального надзора за выполнением организациями при проектировании, строительстве, приемке в эксплуатацию и эксплуатации опасных производственных объектов требований промышленной безопасности, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, а также в соответствующих нормативных технических документах;

— организация и осуществление государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами (далее именуется — государственный горный надзор), в том числе при геологическом изучении недр, в целях обеспечения соблюдения всеми пользователями недр предусмотренных законодательством Российской Федерации требований по безопасному ведению горных работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения, а также по охране недр; осуществление в пределах своей компетенции государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр (за соблюдением норм и правил при составлении и реализации проектов по добыче и переработке полезных ископаемых, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых);

— координация деятельности по применению технических устройств на опасных производственных объектах, а также осуществление контроля за этой деятельностью; — организация и осуществление государственного надзора за соблюдением требований безопасности при транспортировании опасных веществ поднадзорными организациями;

— организация и осуществление нормативного регулирования и государственного надзора в области безопасности производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения в поднадзорных организациях; — организация и осуществление государственного пожарного надзора на подземных объектах и при ведении взрывных работ в поднадзорных организациях;

— осуществление государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений по поднадзорным организациям, объектам и работам;

— осуществление в пределах своей компетенции государственного регулирования технической безопасности на опасных производственных объектах при использовании атомной энергии;

— координация разработки и осуществление мер по предупреждению аварий и производственного травматизма на опасных производственных объектах, а также по обеспечению сохранности взрывчатых материалов промышленного назначения.

В соответствии с этими задачами Госгортехнадзор в области горного надзора осуществляет:

— функции в области правового и нормативного регулирования;

— надзорные контрольные функции;

— функции в области охраны недр;

— функции в области информационного обеспечения;

— общие функции.

Реализуя возложенные на него функции, Госгортехнадзор в области правового и нормативного регулирования:

— участвует в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов;

— разрабатывает федеральные целевые программы в области промышленной безопасности и организует их выполнение;

— участвует в разработке и согласовании приоритетных направлений научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектноизыскательских работ в области промышленной безопасности, использования и охраны недр;

— разрабатывает и утверждает нормативные правовые, нормативно-технические и методические документы в сфере деятельности, отнесенной к его компетенции;

— разрабатывает и утверждает совместно с федеральным органом исполнительной власти по вопросам стандартизации, метрологии и сертификации перечень подлежащих сертификации технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, и правила проведения указанной сертификации;

— определяет обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов;

— согласовывает нормативные правовые акты и нормативно-технические документы по вопросам промышленной безопасности;

— устанавливает порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения экспертизы.

В области надзора и контроля Госгортехнадзор:

— осуществляет федеральный надзор в области промышленной безопасности, государственный горный надзор, в том числе при геологическом изучении недр, а также государственный контроль за соблюдением норм и правил при составлении и реализации проектов по добыче и переработке полезных ископаемых, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

— осуществляет анализ достаточности принимаемых поднадзорными организациями мер по предупреждению аварий, инцидентов и производственного травматизма на опасных производственных объектах, а также контроль за их выполнением; — устанавливает порядок проведения технического расследования причин аварий, а также анализ и разработку мер по их предупреждению;

— устанавливает и контролирует порядок подготовки и аттестации руководителей, специалистов и рабочих поднадзорных организаций по вопросам промышленной безопасности;

— осуществляет надзор за готовностью поднадзорных организаций, горноспасательных, газоспасательных и противофонтанных служб и формирований к локализации и ликвидации возможных аварий на опасных производственных объектах, согласовывает нормативы создания, показатели готовности, а также табель оснащения горноспасательных служб и формирований и др.

В области разрешительных функций Госгортехнадзор: — осуществляет в установленном порядке ведение государственного реестра опасных производственных объектов; — организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование видов деятельности в области промышленной безопасности, а также контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий; — выдает в установленном порядке разрешения на применение конкретного вида (типа) технических устройств на опасных производственных объектах, ведет регистрацию этих устройств и осуществляет контроль за соблюдением порядка и условий их применения; — в установленном порядке согласовывает ежегодные планы горных работ и контролирует их выполнение, а также контролирует соблюдение установленных нормативов потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке; — согласовывает порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и порядок списания их с государственного баланса; — согласовывает планы предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на море, речных акваториях и во внутренних водоемах. В области охраны недр Госгортехнадзор: — осуществляет контроль за соблюдением требований (норм, правил) по безопасному ведению работ и охране недр при реализации соглашений о разделе продукции; — определяет технические требования, подлежащие выполнению пользователями недр при ликвидации и консервации опасных производственных объектов по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также порядок ликвидации и консервации указанных объектов и сооружений; — согласовывает условия лицензий на пользование недрами, технические проекты на пользование участками недр и осуществляет контроль за их соблюдением, а также согласовывает порядок уточнения границ горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; 12.3. Федеральный горный надзор 497 — участвует в отборе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них объектов промышленного и иного назначения; — совместно с федеральным органом управления Государственным фондом недр выдает разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых и размещение в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений. В области информационного обеспечения Госгортехнадзор: — разрабатывает предложения по совершенствованию государственной статистической отчетности в сфере деятельности, отнесенной к его компетенции, обеспечивает в установленном порядке обобщение и представление государственной статистической отчетности; — обеспечивает создание и функционирование государственной автоматизированной информационно-управляющей системы регулирования промышленной безопасности; — осуществляет учет, хранение, использование и передачу в установленном порядке документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации. Госгортехнадзор в пределах своей компетенции в сфере горного надзора имеет право: — осуществлять государственный надзор и контроль по вопросам, отнесенным к его ведению. В этих целях должностные лица Федерального горного и промышленного надзора России имеют право беспрепятственно посещать поднадзорные организации и объекты (в том числе в установленном порядке режимные) независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности; — издавать в установленном порядке нормативные правовые акты, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами на территории Российской Федерации; — рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, направлять материалы о нарушениях законодательства о недрах в правоохранительные органы и суды; — в установленном порядке принимать меры по устранению нарушений правил, норм и стандартов при составлении и реализации проектов по добыче и переработке полезных ископаемых, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, по охране недр, безопасному ведению работ при геологическом изучении недр, а также выдавать предписания об устранении нарушений требований промышленной безопасности и о приостановке работ, ведущихся с нарушением указанных требований, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. 498 ГЛАВА 12. Контроль и ответственность за нарушение порядка... Одновременно с Положением о Госгортехнадзоре утверждается перечень предприятий независимо от их организационно-правовых форм, производств, объектов и работ, надзор за которыми осуществляют органы Госгортехнадзора России. К ним относятся в области надзора за горными производствами и работами: — действующие, строящиеся и реконструируемые шахты, рудники, карьеры, солепромыслы, прииски, спецуправления шахтного, гидротехнического, транспортного и специального строительства, обогатительные, брикетные агломерационные, золотоизвлекательные фабрики, заводы (установки), вспомогательные работы на указанных предприятиях и объектах технологические железные и автомобильные дороги в пределах земельного отвода горного предприятия; технологический транспорт, используемый на предприятиях и объектах; геологоразведочные работы; производственно-технологический комплекс поверхностных зданий, сооружений и объектов, находящийся на балансе предприятий (в пределах горного отвода); породные отвалы, шламохранилища, склады полезных ископаемых; ремонтные и наладочные работы, выполняемые подрядным способом, горноспасательные и некоторые другие работы и объекты; — отработанные горные выработки и естественные подземные полости, используемые для размещения в них народнохозяйственных объектов, в части безопасности их эксплуатации; — специализированные организации по монтажу и наладке горношахтного оборудования, приборов контроля и противоаварийной защиты и по другим специальным работам на указанных предприятиях; — заводы-изготовители и ремонтные предприятия, поставляющие оборудование, механизмы, аппаратуру и приборы в части соответствия продукции требованиям (правилам и нормам) безопасности; в области надзора за использованием и охраной недр, проведением маркшейдерских и геологических работ: — действующие, строящиеся, реконструируемые, проектируемые и законсервированные предприятия по добыче полезных ископаемых и подведомственные им геологоразведочные организации, объекты горнотехнической рекультивации; — предприятия и организации по добыче и использованию в лечебных и хозяйственных целях гидроминеральных ресурсов; — действующие, строящиеся, реконструируемые и проектируемые предприятия по переработке минерального сырья; 12.3. Федеральный горный надзор 499 — маркшейдерские и геологические работы при разработке месторождений полезных ископаемых и при использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей, для использования в народном хозяйстве; — производства и объекты по использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; в области надзора в нефтегазодобывающей промышленности (включая магистральный трубопроводный транспорт) и геологоразведке: — проектирование и строительство разведочных и эксплуатационных скважин на нефть, газ, термальные воды, на подземных хранилищах газа, проектирование и строительство нефтяных шахт. Все виды технологических систем, оборудование и механизмы для производства буровых работ, включая буровые установки (в том числе для шельфа морей), комплексы горного оборудования на подземных и открытых работах в геологоразведке; — проектирование, обустройство и разработка нефтяных, газовых, газоконденсатных и геотермальных месторождений, подземных хра