

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-3-30-36



Салиева Роза Наильевна,
доктор юридических наук, профессор
заведующий лабораторией правовых проблем
недропользования, экологии и
топливно-энергетического комплекса
Института проблем экологии и недропользования
Академии наук Республики Татарстан
■ sargus6@yandex.ru

Рассмотрены вопросы совершенствования правового регулирования отношений недропользования в Российской Федерации. Сформулированы отдельные предложения по совершенствованию законодательства о недрах. Цель правового регулирования отношений недропользования должна быть закреплена в Законе РФ «О недрах» с учетом целей государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр. В законе «О недрах» представляется необходимым отразить те государственные задачи в сфере недропользования, которые сформулированы в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года. Целесообразно включить в Закон «О недрах» раздел, раскрывающий основные термины и определения, используемые в законодательстве о недрах. Важно включить в закон «О недрах» правило о том, что лицензионный договор является неотъемлемой обязательной частью лицензии, что позволило бы упорядочить правовое регулирование в сфере лицензирования пользования недрами. Желательно усилить Закон РФ «О недрах» и закрепить принципы государственного управления и регулирования.

Ключевые слова: энергетическое право, добыча энергетических ресурсов, правовое регулирование недропользования, государственное регулирование в сфере недропользования, лицензирование.

TOPICAL ISSUES OF THE IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF SUBSOIL USE

Salieva Roza N.
Doctor of Law, Professor
Head of the Laboratory of Legal Issues of Subsoil Use, Ecology and the Fuel and Energy Complex of the Institute of Issues of Ecology and Subsoil Use of the Tatarstan Academy of Sciences

This article examines issues pertaining to the improvement of the legal regulation of subsoil use relations in the Russian Federation. It contains specific proposals on the improvement of subsoil use law. The purpose

of the legal regulation of subsoil use relations shall be enshrined in the Russian Law “On Subsoil” according to the objectives of the state energy policy for subsoil use and state subsoil fund management. The Law “On Subsoil” needs to reflect the subsoil use goals of the state described in Russia’s Energy Strategy until 2035. It seems reasonable to include a section containing basic terms and definitions used in the subsoil legislation into the Law “On Subsoil”. It is important to make sure the Law “On Subsoil” contains a rule stating that a license agreement is an integral and mandatory part of a license to help streamline the legal regulation of subsoil use licensing. It is advisable to reinforce the Russian Law “On Subsoil” and codify state control and regulation principles.

Keywords: energy law, extraction of energy resources; legal regulation of subsoil use, state regulation of subsoil use, licensing.

В правовой литературе по энергетическому праву справедливо отмечается, что отношения по поиску и добыче энергетических ресурсов входят в предмет энергетического права. Об этом указывается в трудах А.Г. Лисицына-Светланова, П.Г. Лахно, О.А. Городова, В.В. Романовой, Р.Н. Салиевой [1]. При этом, как верно отмечает А.Г. Лисицын-Светланов, сфера регулирования начинается с отношений по поводу поиска и добычи энергоресурсов [2].

Следует отметить, что общественные отношения в сфере недропользования представляют собой сложный многогранный объект [3], эти отношения включают отношения в связи с предоставлением участков недр в пользование, в связи с осуществлением работ по освоению месторождений и добыче полезных ископаемых, в частности, первичных источников энергии (нефти, газа, угля). Как справедливо отмечается В.В. Романовой, «природными особенностями энергетических ресурсов обусловлен и особый правовой режим, установленный для энергетических объектов, с помощью которых осуществляется поиск, добыча, переработка, производство, транспортировка, хранение различных видов энергетических ресурсов» [4].

В доктрине энергетического права так же верно отмечается, что отношения, составляющие предмет энергетического права, охватывают как частноправовые, так и публично-правовые отношения [5].

В действующем Законе РФ «О недрах» содержится целый раздел «Государственное регулирование отношений недропользования». Как определено в статье 35 указанного закона, 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 Российской Федерации. Определены и основные средства и задачи государственного регулирования. Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и государственного надзора. Задачами государственного регулирования являются:

- определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;
- обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;
- установление квот на поставку добываемого минерального сырья;
- введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулирование

мых цен на отдельные виды минерального сырья;

— разработка норм и правил в области использования и охраны недр.

Как справедливо отмечается в литературе, со времени принятия данного законодательства (несмотря на многочисленные поправки и уточнения) произошли (и происходят) весьма существенные изменения не только в России, но и в мире в целом [6]. Очевидно, что в современных социально-экономических условиях требуется актуализация и средств государственного регулирования, и задач.

В условиях модернизации экономики приобретают актуальность вопросы организации эффективного управления во всех сферах общества. Управление в сфере недропользования имеет существенную специфику, которая предопределена многими социально-экономическими факторами, в частности такими, как государственная собственность на недра и ресурсы недр (до момента извлечения соответствующих ресурсов из недр), истощаемость многих природных ресурсов (нефть, газ, твердые полезные ископаемые), специфика организации учета ресурсов недр (запасов полезных ископаемых) и их оценки, необходимость учета интересов настоящего и будущих поколений при использовании ресурсов недр (первичных энергетических ресурсов, в том числе нефтяных, газовых) и т.д.

В целях определения основных направлений совершенствования управления и выявления вопросов правового регулирования в сфере недропользования необходимо обратиться к стратегическим и программным документам: Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года, Стратегии развития геологической отрасли до 2035 года, Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Основам государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой ба-

зы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, Доктрине энергетической безопасности.

Представляется, что цель правового регулирования отношений недропользования должна быть закреплена в Законе РФ «О недрах» с учетом целей государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр.

В Энергетической стратегии до 2035 года также отмечены государственные задачи в сфере недропользования. В частности, это:

— обеспечение условий для устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы, с отношением среднегодового (за пятилетний период) прироста балансовых запасов основных видов топлива к среднегодовым объемам их добычи не менее 1;

— расширение поисковых, геологоразведочных и других работ по освоению трудноизвлекаемых запасов и нетрадиционных видов углеводородного сырья, включая месторождения на арктическом шельфе;

— развитие рынка российских независимых сервисных и инжиниринговых услуг в сфере недропользования.

В связи с этим представляется целесообразным в законе «О недрах» отразить те государственные задачи в сфере недропользования, которые сформулированы в Энергетической стратегии.

Реализация задач, закрепленных в программных и стратегических документах, должна иметь соответствующее правовое обеспечение, при этом основные механизмы реализации целесообразно закрепить на уровне закона. О необходимости совершенствования законодательства о недрах было отмечено в Постановлении СФ ФС РФ от 23 ноября 2018 года № 546-СФ «О реализации мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы и геологическому изучению недр Российской Федерации». В частности, были выделены такие направления совершенствования законодательства о недрах, как:

— конкретизация правовых норм, касающихся геологического изучения недр и

воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

— установление единых критериев принятия решений о переходе права пользования участками недр к другому пользователю недр и др.

Отметим основные положения, которые целесообразно закрепить на уровне закона. Так, правовое регулирование в целях оптимизации управления, стимулирования внедрения перспективных технологий добычи и интенсификации поисково-разведочных работ может осуществляться на уровне государственного регулирования путем принятия соответствующих нормативных правовых актов, а также на уровне принятия корпоративных актов. В целях внедрения принципов сквозного управления месторождениями топливно-энергетических ресурсов на всех стадиях — от поисковых работ до завершения разработки и ликвидации месторождения — целесообразно в Законе РФ «О недрах» закрепить правило о том, что производственная деятельность (технологический процесс), направленная на увеличение нефтеотдачи, является деятельностью (технологическим процессом), связанной с недропользованием. Полагаем, что закрепление такого правила откроет возможность установления налоговых льгот при применении новых технологий, направленных на увеличение нефтеотдачи при осуществлении деятельности (технологического процесса), связанной с недропользованием. В сфере хозяйственной деятельности компаний по разработке месторождений важное место занимают работы по подготовке технических проектов и иной проектной документации, связанной с использованием недр. С 31 мая 2020 года действуют изменения в часть первую ст. 23.2 Закона «О недрах» (ФЗ от 2 декабря 2019 года № 396-ФЗ), связанные с закреплением законодательно положений о разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых. В соответствии с действующей редакцией Закона «О недрах» состав и содержание технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых

определяются правилами подготовки технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти. Приказом Минприроды России от 20 сентября 2019 года № 639 утверждены Правила подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья. Правила устанавливают требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья. Анализ содержания Правил показал, что необходимо законодательное определение технологического процесса добычи полезного ископаемого.

Отдельно следует отметить вопросы правового регулирования такой части отношений в недропользовании, как разработка месторождений, содержащих углеводороды сланцевых формаций, сверхвязких нефтей и природных битумов, а также месторождений с трудноизвлекаемыми запасами. Применительно к вопросам, связанным с регулированием отношений в области разработки месторождений, содержащих углеводороды сланцевых формаций, сверхвязких нефтей и природных битумов, в первую очередь целесообразно рассмотреть содержание соответствующих терминов: «углеводороды сланцевых формаций», «сверхвязкие нефти», «природные битумы», «трудноизвлекаемые и нетрадиционные запасы углеводородов» и определить, какие виды объектов правоотношений они характеризуют. В целом в литературе и в некоторых нормативных источниках сложился такой подход, что углеводороды относятся к видам полезных ископаемых. Так, в ст. 8 Модельного кодекса о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ определено, что полезными ископаемыми признаются содержащиеся в недрах природные минеральные образования, углеводороды и подземные воды, химический состав и физические свойства которых позволяют использовать их в сфере материального производства и потребления

непосредственно или после переработки [7]. Такое же определение содержится в статье 1 об основных понятиях Закона «О недрах и недропользовании» Республики Казахстан [8]. В российском законе «О недрах», к сожалению, нет основных терминов и понятий, применяемых в целях регулирования отношений недропользования. Отдельные термины, применяемые в целях регулирования отношений по установлению и взиманию налога на добычу полезных ископаемых, содержатся в Налоговом кодексе Российской Федерации. Во-первых, «углеводородное сырье» определяется как вид добытого полезного ископаемого. В Налоговом кодексе Российской Федерации также определяется «залежь углеводородного сырья», которой признается объект учета запасов одного из видов полезных ископаемых, указанных в подп. 3 п. 2 ст. 337 НК РФ (за исключением попутного газа), в государственном балансе запасов полезных ископаемых на конкретном участке недр, в составе которого не выделены иные объекты учета запасов. Приведенные примеры свидетельствуют о том, что в российском законодательстве о недрах целесообразно было бы установить основные понятия «углеводороды», «полезные ископаемые», «углеводородное сырье» в целях регулирования отношений, связанных с деятельностью в сфере недропользования, а также регламентировать технологический процесс извлечения из недр углеводородного сырья, доведения его до соответствующего качества.

Еще одна область государственного регулирования в недропользовании — это лицензирование. Здесь можно отметить ряд вопросов, требующих совершенствования правового регулирования. Сфера недропользования отнесена к реальному сектору экономики.

Российская система пользования недрами является разрешительной, поскольку основанием возникновения права пользования недрами является индивидуальный акт соответствующего государственного органа. Как показывает практика, действующая система лицензирования в сфере недропользования не является совершенной.

На практике возникают вопросы, связанные, в частности, с определением правовой природы лицензии и лицензионных соглашений, прилагаемых к лицензии, с установлением прав и обязанностей недропользователей и существенных условий лицензии, ответственности участников лицензионных отношений, а также с определением прав государственных органов, принимающих решения об аннулировании действия лицензии. Законодательно не определены возможности и условия заключения, предмет, существенные условия, права и обязанности, ответственность участников лицензионных отношений. Вряд ли можно отнести существующие лицензии (лицензионные соглашения) о пользовании участком недр к гражданско-правовым соглашениям, поскольку отношения недропользования в целом не относятся к сфере гражданско-правового регулирования. В литературе совершенно правильно было отмечено, что «наряду с лицензией, удостоверяющей право ее владельца на пользование участком недр, между уполномоченным государственным органом и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора (ст. 11 Закона о недрах). Однако в силу необязательности подобного договора он не приобрел заметного значения в механизме правового регулирования» [9].

Положения о заключении лицензионного соглашения содержатся также в модельном законодательстве государств — участников СНГ. Так, в ст. 58 Модельного кодекса о недрах [10] предусмотрено, что между уполномоченными на то органами государственной власти и владельцем лицензии может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Такой договор является неотъемлемой составной частью лицензии. Представляется целесообразным ввести правило о том, что лицензионный договор является неотъемлемой обязательной частью лицензии, в Закон «О недрах», что по-

зволило бы упорядочить правовое регулирование в сфере лицензирования.

В области государственного учета и государственного надзора также необходима актуализация норм законодательства в сфере недропользования. Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики показал, что в этой сфере не сложилась единообразная терминология (например, до настоящего времени в региональных нормативных правовых актах встречаются термины «государственный экологический контроль», хотя фактически регламентируется государственный экологический надзор в соответствии с федеральным законодательством); нет детального перечня видов регионального государственного экологического надзора; нормы разрознены: находятся в разных статьях законодательного акта либо в разных нормативных правовых актах. Нарастание актуальности и значимости проблемы рационального природопользования и охраны окружающей среды требует адекватной реакции государства по ее разрешению и необходимость принятия прежде всего Федерального закона «О государственной политике в области природопользования и охраны окружающей среды» прямого действия.

Решению задач создания эффективной системы управления может способствовать опыт правового регулирования в сфере недропользования в государствах СНГ. Так, например, в Законе Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» [11] содержится глава 2 — «Государственное регулирование в сфере недропользования», в которой определены компетенция Правительства Республики Казахстан, а также полномочия компетентных органов. В частности, изложены компетенции уполномоченного органа в области нефти и газа, уполномоченного органа в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности, уполномоченного органа по изучению и использованию недр и других специальных органов управления. Так, в частности, в компетенцию уполномоченного органа в области государствен-

ной поддержки индустриально-инновационной деятельности входит: утверждение положения о межрегиональных комиссиях по разведке и разработке общераспространенных полезных ископаемых; разработка и утверждение технических регламентов, нормативных технических документов в области изучения и использования недр, а также в сфере недропользования в пределах своей компетенции; разработка и утверждение положений о Государственной комиссии по запасам; разработка и утверждение совместно с уполномоченным органом в области нефти и газа единых правил по рациональному и комплексному использованию недр при разведке и добыче полезных ископаемых; разработка и утверждение совместно с уполномоченным органом в области нефти и газа порядка приобретения товаров, работ и услуг при проведении операций по недропользованию; разработка и утверждение порядка осуществления государственного мониторинга недр; определение порядка признания производственной деятельности (технологического процесса) субъектов индустриально-инновационной деятельности деятельностью (технологическим процессом), связанной с недропользованием, и др.

В целях совершенствования системы управления в сфере недропользования целесообразно было бы использовать опыт создания специального уполномоченного органа в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности.

В целом наряду с вопросами разработки в законодательстве о недрах единого терминологического (понятийного) аппарата в целях эффективного государственного регулирования отношений, регламентации технологического процесса извлечения полезных ископаемых из недр, разработки критериев отнесения участков недр к трудноизвлекаемым и т.д. целесообразно также усилить Закон Российской Федерации «О недрах» и закрепить принципы государственного управления и регулирования. ■

Литература

1. Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения : материалы международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2013. С. 10–15 ; Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие : монография / П.Г. Лахно. Москва : Изд-во Московского ун-та, 2014. 477 с. ; Городов О.А. Введение в энергетическое право : учебник / О.А. Городов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2018. 222 с. ; Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник / Р.Н. Салиева, И.Р. Салиев, А.А. Попов, З.М. Фаткудинов, Ю.Н. Чижиков. Казань : Изд-во АН РТ, 2015 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под редакцией В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2015. 655 с.
2. Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения : материалы международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2013. С. 10–15.
3. Салиева Р.Н. Государственное управление отношениями недропользования в Российской Федерации / Р.Н. Салиева // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 16–19.
4. Романова В.В. Введение / В.В. Романова // Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под редакцией В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2015. 655 с.
5. Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения : материалы международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2013. С. 10–15 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
6. Крюков В.А. Недропользование в меняющемся мире / В.А. Крюков // Экологическое право. 2016. № 2. С. 33–39.
7. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 2). С. 5–218.
8. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.04.2014). URL: www.spinform.ru
9. Винницкий А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. Москва : Статут, 2013. 730 с.
10. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // СПС «КонсультантПлюс».
11. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании». URL: <http://online.zakon.kz>.