

О ПРАВЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Верховный Совет Российской Федерации постановлением от 15 июля 1992 г. утвердил Положение о порядке лицензирования пользования недрами, обеспечив тем самым практическое применение закона Российской Федерации "О недрах".

Уже в процессе подготовки и принятия закона "О недрах" было ясно, что многие его статьи требуют более детального толкования, особенно в части, касающейся механизма непосредственного применения статей в связи с предоставлением недр в пользование. Эта задача была во многом решена при подготовке и утверждении Положения о порядке лицензирования пользования недрами, которое конкретизирует закон "О недрах".

Как известно, закон "О недрах" базируется на трех основополагающих принципах: совместном распоряжении недрами Российской Федерацией и ее субъектами (республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономными образованиями), платном пользовании недрами и лицензионном порядке предоставления недр в пользование. Причем в лицензировании материализуются два других принципа, что определяет его значение для всей системы недропользования.

Необходимо подчеркнуть, что недра в Российской Федерации являются государственной собственностью и могут передаваться только в пользование, причем государство сохраняет довольно жесткий контроль за процессом этого пользования. Отсюда следует и определение лицензии как документа, удостоверяющего право его владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. Ранее существовавший порядок предоставления недр в пользование на основании горноотводного акта утратил силу.

Лицензия по своему правовому статусу и содержанию является комбинацией между разрешительной и контрактной формой взаимоотношений между государством в лице уполномоченных органов и пользователем недр. Одни нормы, закрепленные в лицензии, например такие, как срок действия лицензии, размеры предоставляемого участка недр, вид пользования недрами и т.п., являются заранее оговоренными и не подлежащими обсуждению, другие — уровень добычи минерального сырья, раздел получаемой продукции, технология работ и пр. — могут устанавливаться на основе переговоров с будущим пользователем недр в процессе подготовки лицензионных документов (п. 8 Положения).

С точки зрения механизма оформления лицензия состоит из титульного листа единой формы (см. ниже), изготовленного типографским способом на специальной бумаге, и прилагаемых к нему документов, составляемых в произвольной форме. Состав и содержание этих документов зависят от вида недропользования, но, как минимум, они должны отвечать требованиям пункта 8 Положения о порядке лицензирования пользования недрами.

Положением установлено, что процесс лицензирования пользования недрами осуществляется через государственную систему лицензирования, которая представляет совокупность организационных структур и единого порядка подготовки (информационной, научно-аналитической, экономической и юридической) материалов и их оформления.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования

возложено на Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр (далее — Роскомнедра) и его территориальные подразделения. Решение о предоставлении лицензии принимается совместно органом представительной власти республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования и Роскомнедрами или его территориальным подразделением на основании согласований, проведенных с заинтересованными государственными органами управления и контроля.

Непосредственно выдача лицензии, подписанной уполномоченными лицами названных органов, и ее регистрация осуществляются Роскомнедрами или его территориальным подразделением.

Рассматриваемое Положение регулирует три основных этапа процесса лицензирования: подготовку объектов к лицензированию (п. 2), предоставление лицензий пользователям недр (пп. 10, 11), контроль за выполнением условий лицензий (п. 18). Отдельно выделены разделы, регламентирующие предоставление лицензий для пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации (п. 12), а также пользования недрами в особых случаях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей или значительным экологическим риском (п. 13).

Положение о порядке лицензирования пользования недрами принципиально изменило существовавшие в Российской Федерации горные отношения, приблизив их к практике, существующей в развитых зарубежных странах. На смену распределительной системе, в соответствии с которой недра (месторождения полезных ископаемых) передавались в пользование на основе административных решений федеральных органов управления, введена конкурсная система, позволяющая более объективно подойти к выбору пользователя недр. Чрезвычайно важно, что основными участниками процесса лицензирования, гарантами предоставляемых прав на пользование недрами стали субъекты Федерации в лице органов представительной или исполнительной власти.

Необходимо отметить, что закон "О недрах" и Положение установили открытый доступ к российским недрам любым субъектам предпринимательской деятельности, в том числе юридическим лицам и гражданам других государств. Ограничения на участие в пользовании недрами могут быть установлены только законодательными актами. По существу, в России для иностранных предпринимателей установлен национальный режим недропользования, составляющий надежную правовую основу для вложения зарубежного капитала в развитие нефтяной и горнорудной промышленности России.

Вместе с тем с учетом процесса становления отечественного предпринимательства и слабой конкурентности рубля по отношению к свободно конвертируемой валюте на данном этапе приняты определенные меры защиты отечественных пользователей недр. Подпункт 10.5 Положения допускает проведение отдельных конкурсов и аукционов для малых предприятий типа старательских артелей, оборонных предприятий, осуществляющих программу конверсии. Допускается также проведение конкурсов и аукционов с участием только предприятий Российской Федерации.

Как показала практика, существующие законодательные нормы, регламентирующие процесс пользования недрами, в том числе закон "О недрах" и рассматриваемое Положение, стимулировали вложение иностранных инвестиций в добычу минерального сырья, и это стало осуществляться в основном через создание совместных предприятий (СП) с уставным капиталом иностранного

партнера от 30 до 50%. В настоящее время около 50 крупных СП получили лицензии на право добычи нефти во многих регионах России. Созданы СП (и многие из них уже получили лицензии) по добыче золота, каменного угля, облицовочного камня и других полезных ископаемых.

Как правило, СП формируются на базе российских предприятий, имеющих право на получение лицензий на бесконкурсной основе в соответствии с пунктом 19 Положения о порядке лицензирования пользования недрами. В ряде случаев подбор иностранных инвесторов для формирования СП с российскими предприятиями, имеющими лицензию на право пользования недрами, идет на конкурсной основе, как, например, это имело место в отношении крупных месторождений нефти в Ханты-Мансийском национальном округе.

Иностранные инвестиции в освоение ресурсов недр Российской Федерации посредством формирования СП с российскими партнерами имеют свои причины. Видимо, иностранные инвесторы недостаточно уверенно ориентируются в российском законодательном пространстве, испытывают определенные сложности с оформлением лицензионных документов и предпочитают передать решение этих вопросов российским партнерам. На наш взгляд, законодательство довольно четко определило порядок предоставления прав на пользование недрами, о чем свидетельствует рассматриваемое Положение, а отдельные трудности на местах — издержки формирования новой системы пользования недрами.

Ряд зарубежных фирм уже сейчас претендуют на получение лицензий на право пользования недрами, и в ближайшее время такие лицензии им будут выданы.

Наблюдается определенный интерес как среди зарубежных инвесторов, так и в российских органах управления к получению лицензий на условиях раздела продукции (так называемый "produktion sharing"), привычного для оформления горных отношений во многих странах. Однако для внедрения его в условиях Российской Федерации требуется внесение изменений и дополнений в налоговое законодательство. Этот вопрос предполагается в ближайшее время рассмотреть в Верховном Совете Российской Федерации в связи с подготовкой лицензии на условиях раздела продукции по работам на нефть и газ в Волгоградской и Саратовской областях. Положительное решение этого вопроса даст толчок к развитию этой формы участия иностранных предпринимателей в освоении ресурсов недр России.

Рассматривая порядок и условия предоставления лицензий на право пользования недрами, подчеркнем существование гарантий для владельцев лицензий. Лицензия на право пользования недрами установленного образца, оформленная в соответствии с требованиями, определенными рассматриваемым Положением, гарантирует владельцу лицензий охрану полученных им прав на срок, указанный в лицензии. Эта гарантия подтверждается подписями уполномоченного Роскомнедрами, представляющего Правительство России, и уполномоченного представителя органа власти субъекта Федерации.

Важно подчеркнуть, что досрочное прекращение действия лицензии может быть осуществлено только в случаях, установленных законодательством. При несогласии владельца лицензии с решением о прекращении, приостановлении либо ограничении права на пользование недрами это решение может быть обжаловано им в административном или судебном порядке.

С принятием Положения политика Российской Федерации в области недропользования определилась. Практическая работа в рамках этого документа и выдача более 2 тыс. лицензий сделали этот процесс необратимым. Однако еще

многие вопросы механизма лицензирования до конца не проработаны и требуют принятия дополнительных нормативных актов, совершенствования структуры и порядка деятельности лицензионных органов.

А.Ф. СТРУГОВ,
заведующий отделом Комитета
Российской Федерации по
геологии и использованию
недр

ЛИЦЕНЗИЯ
на право пользования недрами

серия

номер

вид лицензии

Выдана

(субъект предпринимательской деятельности, получивший

данную лицензию)

в лице

(ф.и.о. лица, представляющего субъект предпринима-

тельской деятельности)

с целевым назначением и видами работ

Участок недр расположен

(наименование населенного пункта,

района, области, края, республики)

Описание границ участка недр, координаты угловых точек, копии топопланов,
разрезов и др. приводятся в приложении

(№ прилож.)

Право на пользование земельными участками получено от

(наименование органа, выдавшего разрешение,

номер постановления, дата)

Копии документов и описание границ земельного участка приводятся в прило-
жении

(номер приложения, количество страниц)

Участок недр имеет статус

(геологического или горного отвода)

Срок окончания действия лицензии

(число, месяц, год)

Неотъемлемыми составными частями настоящей лицензии являются следующие документы:

1. _____
(название документа, количество страниц)

2.

3. _____

Уполномоченный представитель
Комитета Российской Федерации
по геологии и использованию недр

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.

Уполномоченный представитель
органа государственной власти
субъекта Федерации

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.

**Руководитель предприятия,
получающего лицензию**

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.