

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Федеральное и региональное
правовое регулирование добычи
и переработки общераспространённых
полезных ископаемых

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 346.7:349.6

ББК 67.407.32

Ф32

Авторы:

В. А. Язев, депутат Государственной Думы, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии;

М. Н. Ермолович, заместитель генерального директора некоммерческого партнёрства «Горнопромышленники России», помощник депутата Государственной Думы

Ф32 **Федеральное** и региональное правовое регулирование добычи и переработки общераспространённых полезных ископаемых. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 160 с.

Книга содержит исторический обзор российского законодательства в сфере общераспространённых полезных ископаемых. Также описан опыт законодательного регулирования данного сектора Содружеством Независимых Государств, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь.

Основное внимание уделено анализу административных барьеров, случаям судебной практики, практике прокурорского надзора за недропользованием, а также законотворческим инициативам, рассмотренным Государственной Думой в течение последнего времени.

УДК 346.7:349.6

ББК 67.407.32

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Горный устав и Конституция о недрах и недропользовании	8
Общераспространённые полезные ископаемые в законодательстве СССР	13
Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов	28
Современное российское законодательство о недрах и недропользовании	34
Государственное и поощрительное вознаграждение за открытие месторождений	40
Лицензирование недропользования	43
Конкурсы и аукционы	52
Модельный Кодекс СНГ о недрах и недропользовании	58
Законодательство о недропользовании Республики Казахстан	61
Недропользование в Республике Беларусь	76
Налогообложение добычи общераспространённых полезных ископаемых	78
Платежи за пользование недрами	84
Налогообложение недропользования в Республике Казахстан	88
Налогообложение недропользования в Республике Таджикистан	93
Административная и уголовная ответственность за нарушение правил недропользования	96
Судебная правоприменительная практика	100
Прокурорский надзор за недропользованием	123
Административные барьеры в недропользовании	133
Законотворчество в сфере недропользования	136
Заключение	158

Введение

В Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» определение общераспространённых полезных ископаемых отсутствует. Более того, в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности¹ это понятие также не используется. В разделе В. «Добыча полезных ископаемых» имеется класс 08. «Добыча прочих полезных ископаемых», в который входят группы: «08.01 Добыча камня, песка и глины», «08.92 Добыча и агломерация торфа». Аналогичная ситуация и в Общероссийском классификаторе продукции². Есть основания предполагать, что официальная государственная статистика не обеспечивает полных и достоверных сведений о добыче и использовании общераспространённых полезных ископаемых. Кроме того, ввиду больших объёмов нерыночного оборота общераспространённых полезных ископаемых и неполноты данных официального учёта, вероятно, недооценён вклад в валовой внутренний продукт и валовые региональные продукты данного сектора экономики.

В действующем законодательстве термин «общераспространённые полезные ископаемые» детерминирован их перечнями, утверждаемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Единого общероссийского перечня нет. Региональные перечни утверждаются в целях налогообложения и правового регулирования отношений, возникающих в связи с добычей и использованием общераспространённых полезных ископаемых.

Закон Республики Казахстан от 24.06.2010 № 291-IV ЗРК «О недрах и недропользовании» даёт следующее определение общераспространённым полезным ископаемым: «общераспространённые полезные ископаемые – песок, глина, гравий и другие полезные ископаемые, используемые в их естественном состоянии или с незначительной обработкой и очисткой для удовлетворения в основном местных хозяйственных нужд».

Согласно Кодексу Республики Беларусь о недрах «к общераспространённым полезным ископаемым относятся:

- песок (кроме песка, используемого в качестве формовочного, для производства стекла, фарфоро-фаянсовых изделий, огнеупорных материалов, цемента);
- песчано-гравийно-валунный материал;
- глина, суглинок, супесь (кроме огнеупорных, тугоплавких, формовочных, красочных, бентонитовых, кислотоупорных и каолина,

¹ ОК 029–2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

² ОК 034–2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

а также используемых для производства фарфоро-фаянсовых изделий, цемента);

– мел (кроме мела, используемого для производства цемента, стекла, резины, в химической промышленности);

– доломит (кроме пильного, облицовочного, а также используемого для производства стекла, в металлургической и химической промышленности);

– мергель (кроме мергеля, используемого для производства цемента);

– магматические, вулканические и метаморфические породы (строительный камень), кроме облицовочного камня и пород, используемых для производства декоративных изделий, огнеупорных и кислотоупорных материалов, минеральной ваты и каменного литья;

– торф и сапропели.

К общераспространённым полезным ископаемым могут быть отнесены и иные полезные ископаемые в соответствии с законодательными актами.

В российском законодательстве общераспространённые полезные ископаемые фактически определяются через «Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым», утверждённые распоряжением Государственной геологической службы Минприроды России от 07.02.2003 № 47-р.

Согласно п. 2.1 указанного документа **«к общераспространённым полезным ископаемым могут быть отнесены неметаллические и горючие полезные ископаемые, пространственно и генетически связанные с осадочными, магматическими или метаморфогенными породами, характеризующиеся частой встречаемостью в условиях конкретного региона, значительными площадями распространения или локализующиеся во вскрышных и вмещающих породах месторождений руд, неметаллов, горючих полезных ископаемых, являющиеся источниками сырья для получения готовой продукции, отвечающей по качеству и радиационной безопасности требованиям действующих ГОСТов, ОСТов, ТУ, СНИПов, и служащие для удовлетворения нужд местного производства.**

Осадочные породы возникли в результате осаждения вещества в водной среде, реже из воздуха и в результате деятельности ледников на поверхности суши, в морских и океанических бассейнах. Источники вещества для осадочных пород – продукты выветривания магматического, метаморфического и более древних осадочных пород. Осадочные породы, как правило, содержат органику растительного и животного происхождения. Некоторые из них (известняки, угли, диатомиты и др.) целиком сложены из органических остатков растений, моллю-

сков и т. п. Свыше 75 % всех полезных ископаемых (уголь, нефть, соли, руды железа, марганца, алюминия, россыпи золота и платины, фосфориты, нерудные строительные материалы) заключено в осадочных горных породах. Примеры осадочных горных пород: глины, аргиллиты, глинистые сланцы, пески, песчаники, известняки, доломиты, угли, диатомиты, гипс, галит, калийные соли.

Магматические породы образовывались при застывании магмы. Условия её застывания существенно влияют на состав, структуру и свойства твёрдых минералов. В составе магматических пород существенное значение имеют оксиды SiO_2 ; Al_2O_3 ; FeO ; MgO ; CaO ; Na_2O ; K_2O . Главнейшими минералами магматических пород являются кварц, полевые шпаты, плагиоклазы, нефелин, слюды, авгит, роговая обманка и др. В зависимости от условий, прежде всего от глубины застывания, магматические породы подразделяют на глубинные (интрузивные), излившиеся (эффузивные), полуглубинные (гипабиссальные).

Примеры глубинных магматических пород: граниты, сиениты, диориты, габбро, перидотиты и пироксениты и др. Граниты находят самое широкое применение в строительстве. Диориты применяют как ценный декоративный материал и как материалы, хорошо противостоящие вибрациям. Габбро – ценный облицовочный и декоративный материал.

Примеры излившихся магматических пород: кварцевые порфиры и липариты; бескварцевые порфиры (ортофиры) и трахиты; порфириды и андезиты; диабазы и базальты. Порфириды и андезиты применяют как дорожный камень и для изготовления кислотостойких изделий. Базальты являются хорошими кислотоупорными и электроизоляционными материалами, ценятся как сырьё для каменного литья. Из литого камня (базальтина) делают трубы и детали химической аппаратуры, отличающиеся кислотоупорностью, высокой прочностью и долговечностью.

К полуглубинным магматическим породам относят рыхлые вулканические пеплы, пески и цементированные – вулканические туфы, туфовые лавы. Вулканические пеплы и вулканические туфы используют как минеральные добавки при получении цементов. Туфовые лавы – хороший стеновой и декоративный материал. Из вулканических стёкол делают вспученный перлит – лёгкий и пористый материал с хорошими звуко- и теплоизоляционными свойствами, его также применяют в лёгких бетонах как заполнитель, в фильтрующих и изоляционных материалах. Известной разновидностью вулканических стёкол является пемза. Она негигроскопична, морозостойка и обладает хорошей огнестойкостью.

Метаморфические (вторичные) породы образовывались при высоких температурах и давлениях в присутствии химически активных газообразных веществ и горячих растворов. Примеры наиболее распро-

странённых метаморфических пород: гнейсы, кристаллические сланцы, кварциты и мраморы. Гнейсы являются самыми распространёнными метаморфическими породами. Они используются для облицовки зданий, для кладки фундаментов, а также в качестве мостильного и бутового камня. Кварциты – прекрасный декоративный и облицовочный материал. Кварциты, содержащие более 40 % железистых минералов, считаются рудами на железо. Мраморы используются человеком с глубокой древности. Мраморы хорошо пилятся, шлифуются и полируются, но уязвимы для выветривания и воздействию кислот. Их широко применяют для внутренних отделочных работ, мраморную крошку используют для изготовления цветных штукатурок и облицовочного декоративного бетона.

В настоящей работе рассмотрены вопросы лицензирования, налогообложения и правового регулирования отношений, возникающих в связи с добычей общераспространённых полезных ископаемых. Сделан исторический обзор данного вопроса в праве Российской империи, СССР, РСФСР и Российской Федерации. Значительное внимание уделено надзорной практике прокуратуры и практике рассмотрения споров судами. Проанализированы законотворческие инициативы в области недропользования, рассмотренные Государственной Думой.

Сведение опыта регулирования добычи общераспространённых полезных ископаемых будет, безусловно, полезно законодателям и экспертам при оценке новых законотворческих инициатив.

Горный устав и Конституция о недрах и недропользовании

Законодательство России о недрах и недропользовании на протяжении всего последнего столетия активно формировалось, в том числе и на уровне Основного закона – Конституции страны.

Согласно Горному уставу Российской империи: «Право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самое её недра, и потому оно простирается на все сокровенные минералы и на все металлы, из них происходящие. По сему праву дозволяется каждому в собственных его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы, то есть, золото, серебро, медь, олово, свинец, железо и минералы, как то: селитру, серу, купорос, квасцы, соль, каменные уголья, торф и всякие для красок и для других надобностей полезные; также каменя, не исключая и драгоценных, и все то по собственному своему произволению обрабатывать»¹.

Крестьяне-собственники имели право распоряжаться полезными ископаемыми, которые находились в недрах их земель. Для этого не требовалось особого разрешения, за исключением случаев, когда крестьяне передавали свои земли другим лицам на возмездной основе для добычи каменного угля или руд металлов. На общинных землях крестьяне могли добывать неогнеупорные глины, песок, торф и различные породы неценного строительного и бутового камня. Право на добычу других полезных ископаемых принадлежало обществу.

Недра казённых земель, переданные в постоянное пользование государственным крестьянам или поселянам, принадлежали правительству. Законодательства устанавливало особые порядки для недропользования в различных губерниях и для разного вида полезных ископаемых, в частности, для казачества.

Для осуществления поиска полезных ископаемых требовалось получить разрешение собственников земель. Владелец земли был вправе на основании договора выделить недропользователю отвод. Засвидетельствованную копию договора и план отвода владелец должен был представить в Горное управление или в Горный департамент. Собственник земель также мог отказать в добыче полезных ископаемых на его участке. Горные заводы могли быть проданы или заложены только с ведома и разрешения Горного департамента.

Горные заводы и рудники могли без дозволения добывать известняк, глину обыкновенную, кварц и песок исключительно для собственных нужд.

К горному промыслу по месту службы не допускались чины главных управлений генерал-губернаторов, чины судебного ведомства

¹ Горный устав Российской империи. Статьи 193–194, отделение первое, глава первая, раздел второй.

и полиции в ряде губерний, чины канцелярии и уездных управлений в ряде краёв, губерний и областей, жёны и неотделенные дети вышеуказанных чиновников, а также лицам, не состоящие в русском подданстве в Приморской области и на Сахалине.

Горными заводами на посессионном праве, то есть, которым для развития производства были приданы крепостные крестьяне и земли, могли владеть не только дворяне, но и лица других состояний и даже иностранцы.

Поиск месторождений не требовал особых разрешений и не ограничивался по месту, если не требовалось никаких земляных работ и рубки леса. Для осуществления предварительной разведки с вырубкой затрудняющего исследования леса, сооружения шурфов, разрезов, рвов, шахт, штолен, буровых скважин требовалось установить разведочный знак. Затем следовало подать просьбу в соответствующее местное управление о выдаче дозволительного на разведку свидетельства, которое должно было быть выдано по истечении одного месяца. Или объявлялся отказ с объяснением причин. Дозволительные свидетельства на разведку выдавались на трехлетний срок, а для разведки руд болотных и озёрных, известняка, глины обыкновенной, кварца и песка – на двухлетний срок. В малонаселённых областях трехлетний срок продлевался до пятилетнего, а двухлетний – до трехлетнего. Горнопромышленник, не желающий приступить к разработке ископаемого в предоставленной для разведки местности, был обязан по прекращении разведки снять разведочные знаки и засыпать или прочным образом огородить сделанные им шурфы и шахты, а также возместить казне потери, происшедшие от уменьшения доходности земли вследствие разведочных работ.

Для разработки найденного ископаемого горнопромышленник мог попросить об отводе в разведанной им местности – от одного до четырёх площадей. Площади для разработки коренных пород не могла превышать одной квадратной версты (примерно 1,14 кв. км). Площадь отводов для добычи глины, известняка, кварца и песка не должна была превышать 5000 саженей (примерно 2,2 га). Все действия по утверждению отвода должны быть окончены в течение одного года со дня получения просьбы об отводе.

Отведённая горнопромышленнику площадь предоставлялась на срок полной выработки ископаемых с правом перехода по наследству или переуступки другому горнопромышленнику. На отведённой площади горнопромышленник имеет право возводить жилые, технические и хозяйственные строения. Постройка на этой площади заводов и рудообогатительных допускается по отдельному разрешению. Горнопромышленник имеет право пользоваться на участке валежником или вырубать деревья, оплачивая их по средним торговым ценам. При этом вывозить за пределы отвода вырубленные деревья нельзя.

Добываемые частными горнопромышленниками золото, платина, серебро, медь, чугун и ртуть облагались горной податью. С золота,

платины и серебра подать взымалась натурой, а с меди, чугуна, ртути и цинка – деньгами. Все прочие полезные ископаемые горной податью не облагались.

Первым декретом Советской власти «О земле» (принят Вторым всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 года) была осуществлена национализация недр. Также были национализированы земля, леса, воды. Норма о национализации недр содержалась не в тексте самого декрета, а в «Крестьянском наказе о земле», который утверждался пунктом 4 декрета.

Пункт 2 наказа устанавливал: «Все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и т. д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства». Термин «пользование» был применён постольку, поскольку декретом частная собственность на землю отменялась «навсегда».

Конституция (Основной закон) РСФСР, принятая 10.07.1918 V Всероссийским съездом Советов, включала в себя утверждённую ранее «Декларацию прав трудящихся и эксплуатируемого народа», провозглашала, что «все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мёртвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявляются **национальным достоянием**». В этой же статье объявлялся «**общенародным достоянием**» и земельный фонд. Различие значений «национальное достояние» и «общенародное достояние» не пояснялось.

«Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик» (утверждён ЦИК СССР 06.07.1923) относил к ведению СССР в лице его верховных органов пользование недрами, лесами и водами по всей территории страны.

XII Всероссийский съезд Советов постановлением от 11.05.1925 утвердил изменённый текст Конституции (Основного закона) РСФСР. В статье 15 провозглашалась собственность «Рабоче-Крестьянского государства» на недра: «Вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства на основах, определяемых особыми законами Союза Советских Социалистических Республик и верховными органами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». Значение термина «Рабоче-Крестьянское государство» в тексте Основного закона не устанавливалось.

В Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советом Союза ССР от 05.12.1936 г.) подтверждалась государственная собственность на недра. При этом понятие «государственная собственность» было эквивалентно понятию «всенародное достояние».

ние»¹. Пунктом с) статьи 14 этой конституции пользование недрами также относилось к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления.

В Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977) относительно недр была дана более сложная формула, а именно:

«Статья 10. Экономическая система СССР развивается на основе собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности.

Государство создаёт условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную их защиту.

Земля, её недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, находятся в ведении Советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям».

Была также впервые введена норма о рациональном использовании недр:

«Статья 18. В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и её недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды».

Конституция не вполне строго использовала термины «народ», «советский народ», «народности», «народы». Ведение пользования недрами пропало из прерогатив Союза ССР. В то же время в отношении полномочий союзных республик вводилась норма о самостоятельности осуществления государственной власти на своей территории. Указанные правовые «небрежности» не могли не повлиять впоследствии на дестабилизацию политического строя Советского Союза.

Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты Верховным Советом 28.02.1990) было не только подтверждено действовавшее право землепользователей «использовать в установленном порядке для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространённые полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные

¹ Конституция Союза Советских Социалистических Республик 1936 года. Статья 6. Земля, её недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием.

свойства земли», но и расширялось это право на землевладельцев. Этот закон утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, где данная правовая норма трансформировалась в следующую: собственник земельного участка имеет право использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространённые полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоёмы в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ уточнил данную норму, заменив слова «закрытые водоёмы» на слова «пруды, обводненные карьеры».

Соглашение Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств» констатировало: «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает своё существование». Статья 11 соглашения отменяла применение на территории стран СНГ «норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР». Уже 12.12.1991 соглашение было ратифицировано Верховным Советом РСФСР. Высшим законом республики стала Конституция РСФСР от 12.04.1978 (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва). Через два года после тяжёлого политического кризиса всенародным голосованием 12.12.1993 была принята Конституция Российской Федерации. Вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами были однозначно отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «в» статьи 72 Конституции Российской Федерации). Конкретно полномочия устанавливались Федеральным законом от 21.02.1992 «О недрах».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит «осуществление предусмотренных законодательством Российской Федерации о недрах полномочий в сфере регулирования отношений недропользования на соответствующих территориях». Однако эта норма в законе отсутствовала и была введена только Федеральным законом от 29.12.2004 № 199-ФЗ. Ещё одна норма в этой же части закона появилась в период с 2011 по 2013 год в части осуществления регионального государственного экологического надзора (в отношении регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр

в отношении участков недр местного значения; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности.

Общераспространённые полезные ископаемые в законодательстве СССР

Горное положение Союза ССР, утверждённое постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927, пришло на смену Горному уставу Российской империи. Действие Положения не распространялось на месторождения торфа и на подземные источники пресной воды, используемые для питья, хозяйственных надобностей и орошения (в частности для мелиорации). Горное положение 1927 года к общераспространённым ископаемым относило: песок всякий, гальку, гравий, глину всякую (кроме каолина, огнеупорной, кислотоупорной и красочной), камень булыжный, кремль, кварцит, песчаник, мел, гипс, мергель, известняк, сланцы (кроме горючих) и следующие массивно-кристаллические породы: гранит, базальт, диориты, сиениты, габро, андезиты и порфир. При этом всякие скопления общераспространённых ископаемых признавались открытыми.

Общее руководство и регулирование горной промышленности, надзор за правильностью производства горных работ, охрана недр и борьба со стихийными бедствиями на горных предприятиях передавались в ведение Высшего Совета Народного Хозяйства Союза ССР и высших советов народного хозяйства союзных республик, по принадлежности. В порядке законодательства союзных республик из ведения высших советов народного хозяйства союзных республик в ведение иных органов союзных республик могло быть передано распоряжение месторождениями общераспространённых ископаемых, имеющими местное значение; признанными уже открытыми лечебными источниками, а также месторождениями грязей и солей, имеющими лечебное значение. За высшими советами народного хозяйства союзных республик сохранялся надзор за правильностью производства горных работ и охрана недр.

Отнесение месторождений к имеющим общесоюзное значение производилось Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР по вносимому через Совет Народных Комиссаров Союза ССР представлению Высшего Совета Народного Хозяйства Союза ССР.

Отнесение остальных месторождений к имеющим республиканское значение или местное значение производилось в порядке, устанавливаемом горными законами союзных республик. По этой причине данный правовой акт регулировал только некоторые отношения в сфере добычи общераспространённых ископаемых.

Первый открыватель, получивший разрешительное свидетельство на разведку, был вправе одновременно с разведкой на нефть по тому же свидетельству вести также разведку на кир¹, озокерит, асфальт и естественный газ. Разведка на этой площади других ископаемых, кроме общераспространённых, самим первым открывателем может вестись лишь по специальному разрешению подлежащего горного органа. Разведка каких бы то ни было полезных ископаемых другими горнопромышленниками не допускается.

Помимо ископаемых, на добычу которых выдан отводный акт, первый открыватель вправе, в пределах предоставленных ему горных отводов, без особого разрешения и безвозмездно, разрабатывать месторождения тех из общераспространённых ископаемых, которые необходимы ему для правильной постановки горных и горнозаводских работ, в частности, для закладки выработанных пространств, для обработки добываемого ископаемого, для строительных, дорожных и иных работ, определяемых горными законами союзных республик.

Предоставление для разработки месторождений общераспространённых ископаемых на срок до 3 лет допускалось в упрощённом порядке путём выдачи государственными органами, в ведении которых находятся данные месторождения, особых разрешений.

Не требовала разрешения каких-либо государственных органов и производится свободно и безвозмездно разработка открытыми работами без применения взрывчатых веществ месторождений общераспространённых ископаемых пользователями поверхности для нужд собственного хозяйства и своего кустарного промысла, а также для сбыта в сыром виде, при условии, если в последнем случае разработка производится собственными силами землепользователя и его семьи, или хотя бы и с применением наёмного труда, но с соблюдением установленных законодательством о труде правил о подсобном наёмном труде в крестьянском хозяйстве.

В пределах площади месторождения, предоставленной горнопромышленнику на договорных началах под детальную разведку или под разработку, ему разрешалась безвозмездная добыча общераспространённых ископаемых, необходимых ему для закладки выработанных пространств, обработки добываемых ископаемых, а также для строи-

¹ Кир – горная порода, представляющая собой смесь загустевшей нефти или асфальта с песчанитым или глинистым материалом. Кир встречается в виде натёков в местах выхода нефтеносных пластов на поверхность.

тельных, дорожных и иных работ, определяемых горными законами союзных республик.

Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 15.10.1928 введён в действие Горный закон РСФСР, разработанный на основе Горного положения Союза ССР.

Согласно данному закону право распоряжения месторождениями общераспространённых ископаемых, имеющими местное значение, принадлежит городским Советам, районным, волостным и соответствующим им исполнительным комитетам, в пределах подведомственной им территории, и лесным органам на территории лесов общегосударственного значения.

Перечень общераспространённых полезных ископаемых, приведённый в законе, идентичен перечню Горного положения. В законе также воспроизведены нормы Горного положения, представленные выше.

Республиканское законодательство о недрах дополнительно к союзному акту регулировало совместную добычу общераспространённых полезных ископаемых несколькими горнопромышленниками. Выдача разрешения на разработку месторождения общераспространённого ископаемого одному горнопромышленнику не служило препятствием для выдачи таких же разрешений на разработку того же месторождения другим горнопромышленникам с обязательством последних не выходить при разработке за границы участка, указанные в разрешении, и не мешать своими работами ранее там работавшим горнопромышленникам. Разрешение споров между горнопромышленниками о границах участков, предоставленных каждому из них в разработку, и установление порядка ведения горных работ на смежных участках осуществлялось органом-сдатчиком.

Нормативно-правовые акты раннего советского периода сохраняли правовые традиции Горного устава Российской империи. В частности, защищались права на разработку месторождения его первым открывателем. Но если первый открыватель не разрабатывал горного отвода, разработка которого, будучи экономически возможной, являлась с точки зрения государства особенно желательной, Высший Совет Народного Хозяйства РСФСР мог выдать первому открывателю наряд на производство обязательной минимальной добычи, а в случае отказа от его исполнения или неисполнения такового обратиться к право разработки данного отвода к продаже с публичных торгов. Лица, приобретающие с торгов право разработки данного отвода, тем самым принимали на себя выполнение наряда на обязательную минимальную добычу. Суммы, вырученные на торгах, за вычетом расходов по производству последних поступали в пользу первого открывателя.

Первый открыватель, получивший горный отвод и приступивший к разработке открытого им месторождения ископаемого, уплачивал

в пользу государства долевое отчисление с фактической добычи в следующих размерах:

- 5 % для нефти;
- 3 % для платины и металлов платиновой группы, золота, драгоценных камней, самоцветов, каменного угля и соли;
- 2 % для кобальта, сурьмы, висмута, молибдена, вольфрама, а также полиметаллических и медных руд, заключающих в себе золото и серебро в промышленном количестве;
- 1 % для прочих ископаемых.

Разработка месторождений отдельных ископаемых на всей территории РСФСР или в отдельных местностях могла по постановлению Экономического Совета РСФСР полностью освобождаться от оплаты долевым отчислением на всё время или на определённый срок. Долевое отчисление взималось в денежном эквиваленте по цене добытого ископаемого на месте добычи и должно было вноситься первым открывателем в подлежащие учреждения Государственного банка Союза ССР для зачисления в доход казны по государственному бюджету РСФСР.

Разведчик, приступивший к разработке месторождения, разведанного им на основании договора, мог пользоваться некоторыми льготами, в частности, в течение первого года он освобождался от обязательной ежегодной добычи, а в течение первых трёх лет размер платы за разработку не мог быть выше размера платы, определяемого для первого открывателя.

Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 30.04.1931 были внесены изменения в Горный закон РСФСР. Вводился без определения термин «поискатели-трудящиеся», которые производили разведку месторождений в целях их передачи в распоряжение подлежащего государственного органа, в случае признания данного месторождения имеющим промышленное значение. Права первого открывателя в лице «поискателей-трудящихся» значительно сокращались. Они имели право только на получение премиального вознаграждения. Новые формулировки закона становились более неопределёнными. Пример: «месторождения, разведанные трудящимися и их объединениями, привлечёнными государственными органами, предоставляются *последним* на правах первого открывателя».

Поискателям-трудящимся было позволено производить поиски без всяких разрешений и согласия землепользователей, исключая только территории, являющиеся закрытыми в целях обороны, а также переданные железным и автомобильным дорогам. При выдаче разрешительных свидетельств на разведку трудящимся и их объединениям вноса залога в депозит управления горного округа не требовалось.

Учреждения, предприятия и организации обобществлённого сектора освобождались от вноса платы за добычу полезных ископаемых при эксплуатации всех месторождений полезных ископаемых, кроме

месторождений общераспространённых ископаемых. В отношении золота применялись льготы, установленные специальными законами Союза ССР.

Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 29.04.1932 разрешило «бесплатную добычу камня, песка и глины для нужд дорожного строительства из месторождений как республиканского, так и местного значения».

Постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 16.09.1944 № 657 «О порядке отвода месторождений полезных ископаемых республиканского и местного значения и месторождений общераспространённых полезных ископаемых местного значения» устанавливался более детальный порядок, соответствующий новому экономическому укладу страны. Согласно тексту документа, право на разработку полезного ископаемого (горного отвода) имели «организации», принадлежащие государственной или кооперативной системе. Указанные субъекты предоставляли в соответствующую окружную горно-техническую инспекцию заявку на предоставление горного отвода. Решение должно быть принято в течение одного месяца. При предоставлении горного отвода окружная горно-техническая инспекция была обязана составить акт горного отвода и зарегистрировать его в реестре.

Окружная горно-техническая инспекция при предоставлении горного отвода определяла размер и местоположение участка поверхности необходимого для проведения горных работ. Отвод участка поверхности производился в порядке, предусмотренном инструкциями земельных и лесных органов. Отвод участка поверхности из состава земель колхозов и совхозов производился в порядке, установленном законом.

Разработка недр в пределах горного отвода могла производиться только после получения в установленном законом порядке права на пользование поверхностью, необходимой для производства горных работ. Горный отвод не мог быть передан ни в целом, ни в какой-либо части другой организации или лицу без разрешения окружной горно-технической инспекции. Самовольная передача горных отводов влекла уголовную ответственность. Разработка полезного ископаемого, залегающего совместно с другими полезными ископаемыми, должна была производиться без нарушения целостности залегания этих ископаемых, а в случае неизбежности такого нарушения разработка их должна была производиться совместно.

Документом также определялся порядок отвода месторождений общераспространённых полезных ископаемых местного значения. Предоставление отводов и выдача разрешительных свидетельств для промышленной разработки их месторождений возлагались на райисполкомы, горисполкомы и лесные органы в пределах подведомственной им территории.

Разработка месторождений общераспространённых полезных ископаемых, залегающих на территориях: а) крепостей и укреплённых районов, полигонов, стрельбищ и аэродромов; б) полосы отвода водного и железнодорожного транспорта; в) курортов, парков, заповедников, кладбищ и водоохранной зоны; г) пограничной полосы; д) исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД СССР – допускается лишь с согласия органов, в ведении которых находятся участки, испрашиваемые для разработки месторождений.

Организации и лица для получения права на разработку месторождения общераспространённого полезного ископаемого (разрешительного свидетельства) подавали заявку в райисполком, горисполком или лесной орган, на территории которого находится месторождение.

Колхозы для нужд своего хозяйства и отдельных членов могли свободно и безвозмездно, без разрешительных свидетельств, производить разработку месторождений в границах земли, закреплённой за колхозом в вечное пользование.

В заявке указывались: наименование организации или лица, его адрес, принадлежность организации к государственной или кооперативной системе, наименование полезного ископаемого, его местонахождение, размер испрашиваемой площади под разработку, предполагаемая мощность предприятия и намечаемый способ разработки месторождения. К заявке прилагались: топографический план с нанесённым участком, намеченным для разработки; объяснительная записка с кратким освещением геологии участка, указанием качества и количества запасов полезного ископаемого; протокол Всесоюзной или территориальной комиссии по запасам полезных ископаемых для предприятий с капиталовложениями свыше 500 тыс. рублей. Райисполком (горисполком или лесной орган) были обязаны в месячный срок рассмотреть материалы заявителя об отводе участка месторождения. Горнопромышленник, намечая разрабатывать месторождение подземными работами или открытыми работами, но с капиталовложениями свыше 500 тыс. рублей, предварительно направлял заявку в окружную горно-техническую инспекцию (на территории которой находится месторождение) для определения технических условий разработки месторождения. При рассмотрении споров решение облисполкома, крайисполкома, совнаркома АССР, горисполкома (города республиканского подчинения), территориального управления лесной охраны по спорному вопросу являлось окончательным.

Райисполком (горисполком, лесной орган) при отводе участка месторождения определял площадь и местоположение участка поверхности, необходимого для разработки месторождения. Отвод участка поверхности производится в порядке, предусмотренном инструкциями земельных и лесных органов. Отвод участка поверхности из состава земель колхозов и совхозов производится в порядке,

установленном законом. Отграничение участка месторождения в натуре производится горнопромышленником через соответствующие земельные или лесные органы.

В случае временной остановки работ организация или лицо были обязаны за месяц до остановки уведомить об этом райисполком (горисполком, лесной орган), а также окружную горно-техническую инспекцию, на территории которой находится месторождение. При ликвидации предприятия, миновании надобности в разработке или полной выемке полезного ископаемого горные разработки должны быть приведены в безопасное состояние, а участок передан земельному или лесному органу. Участки, не освоенные в течение одного года, считаются свободными, могли быть переданы райисполкомом (горисполкомом, лесным органом) под разработку месторождения другому предприятию.

Инструкция о порядке отвода месторождений общераспространённых полезных ископаемых местного значения, утверждённая постановлением Совнаркома РСФСР от 16.09.1944 № 657, была отменена постановлением от 08.09.1960 № 1385, утвердившем инструкцию о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых.

Инструкция уточнила перечень общераспространённых полезных ископаемых, к которым отнесла: песок (кроме формовочного, стекольного, кварцевого для производства огнеупорных и фарфоро-фаянсовых изделий), галька, гравий, глина (кроме каолина, огнеупорной, кислотоупорной, флоридиновой, красочной, бентонитовой, формовочной и для фарфоро-фаянсовых изделий), доломит, камень булыжный, кремь, кварцит (кроме динасового), песчаник (кроме битуминозного и динасового), мел, гипс, мергель, туф, известняк (кроме флюсового и битуминозного), сланец (кроме горючего), гранит, базальт, диорит, сиенит, габбро, андезит, порфир.

Для промышленной разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых должен быть получен горный отвод в порядке, установленном настоящей инструкцией, и отвод земельного участка. Наличие права пользования земельным участком (земельного отвода) не даёт права промышленной разработки залегающих на этом участке полезных ископаемых, за исключением оговорённых инструкцией случаев.

Местоположение горного отвода изображается на плане и других наглядных графических документах (проекция на вертикальную плоскость, разрезы) и дополнительно уточняется списком координат всех угловых точек горного отвода, определяемых графически по плану. Отвод земельного участка (земельный отвод) производился после оформления горного отвода. При этом местоположение и площадь земельно-

го отвода устанавливались в зависимости от местоположения горного отвода, способа, условий и сроков его разработки.

Предоставление горных отводов для промышленной разработки общераспространённых полезных ископаемых, залегающих в недрах всех земель (включая лесные и под водоёмами), производилось исполкомом районного или городского Совета народных депутатов с обязательной регистрацией этих отводов в управлении округа Госгортехнадзора РСФСР. Предоставление горного отвода, залегающего на территории двух или более районов, производилось по указанию облисполкома одним из соответствующих райисполкомов.

Исполнительные комитеты районных и городских Советов народных депутатов при решении вопросов о предоставлении горных отводов должны были обеспечивать предоставление горных отводов для разработки только разведанных запасов общераспространённых полезных ископаемых; соблюдение государственных и колхозных интересов при предоставлении горных отводов для разработки полезных ископаемых, залегающих на землях колхозов.

Предприятия и организации в пределах предоставленных им земельпользований могли, не оформляя горного отвода, разрабатывать для собственных нужд общераспространённые полезные ископаемые открытым способом, одним уступом высотой не более 2 метров, без применения взрывных работ.

Горные отводы предоставлялись только организациям и предприятиям, в задачи которых согласно их уставам, положениям или постановлениям вышестоящих органов входила разработка общераспространённых полезных ископаемых.

Горный отвод, как правило, предоставлялся одной организации для разработки всего месторождения общераспространённых полезных ископаемых. Только в отдельных случаях горные отводы в пределах одного месторождения предоставлялись нескольким организациям или предприятиям при условии взаимной увязки их работ, согласованного ведения строительства и эксплуатации месторождения, обеспечивающих безопасность ведения горных работ.

Горные отводы должны были быть получены в райисполкоме (горисполкоме) и зарегистрированы в управлении округа Госгортехнадзора РСФСР до начала строительства горного предприятия. Размеры горного отвода должны были соответствовать производственной мощности и сроку действия проектируемого горного предприятия.

Передача предоставленного организации или предприятию горного отвода полностью или частично во временное или постоянное пользование организациям или предприятиям других министерств и ведомств производилась в порядке и на условиях, установленных для получения нового горного отвода.

При ликвидации горного предприятия, вследствие минования надобности в разработке месторождения или полной выемки из него полезного ископаемого, а также при консервации предприятия, техническая документация по горным отводам с маркшейдерскими и геологическими графическими документами должна была в 10-дневный срок быть передана вышестоящей организации, а копии этих документов должны быть в этот же срок переданы смежным горным предприятиям, а также другим заинтересованным организациям и предприятиям. Горноотводный акт подлежал возвращению в райисполком (горисполком) в 10-дневный срок после оформления акта о ликвидации или консервации горного предприятия.

Данная инструкция требовала большего объёма документов, прилагаемых к заявке. Райисполкомы (горисполкомы) были обязаны рассмотреть заявки с приложенными к ним материалами и документами в двадцатидневный срок после получения всех необходимых материалов и вынести на заседании райисполкома (горисполкома) решение. Спорные ситуации в суде не разрешались. Окончательное решение принималось Советом Министров АССР, крайисполкомом или облисполкомом.

Предоставление горного отвода оформлялось следующими документами: выпиской из протокола заседания райисполкома (горисполкома); горноотводным актом; соответствующей надписью на копии топографического плана.

Райисполком (горисполком) был вправе изъять горные отводы у организаций, пользующихся ими, в случаях:

- невыполнения обязательств, предусмотренных в горноотводном акте;
- если в течение двух лет после выдачи горного отвода не начинается его освоение;
- допущения при разработке месторождений нарушений правил безопасности, приведших к угрозе жизни трудящихся в пределах горного отвода и вблизи него (по представлению органов горного надзора).

Об изъятии горного отвода райисполком (горисполком) уведомлял в десятидневный срок соответствующие органы горного надзора.

Данная инструкция была отменена постановлением Совета Министров – Правительством Российской Федерации от 22.02.1993 № 152 в связи с принятием Закона Российской Федерации «О недрах».

Уточнение правового механизма регулирования добычи общераспространённых полезных ископаемых было продолжено Законом РСФСР от 01.07.1970 «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с «Земельным кодексом РСФСР»).

В то время в РСФСР земля состояла в исключительной собственности государства и предоставлялась только в пользование. Действия,

в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю, запрещались.

Отвод земельных участков производился на основании постановления Совета Министров РСФСР или Совета Министров автономной республики, либо решения исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и РСФСР. В постановлениях или решениях о предоставлении земельных участков указывалась цель, для которой они отводились, и основные условия пользования землёй.

Статья 21 указанного закона предоставляла право землепользователям в установленном порядке использовать для нужд их хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространённые полезные ископаемые, торф и водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли. Права землепользователей могли быть ограничены законом в государственных интересах, а также в интересах других землепользователей.

Статья 92 относилась к землям сельскохозяйственного использования и другим угодьям в городах: пашни, сады, виноградники, огороды, сенокосы, пастбища, торфяники, карьеры, каменоломни и другие.

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья в городах могли предоставляться колхозам, совхозам и другим предприятиям, организациям и учреждениям для ведения сельского хозяйства, коллективного огородничества рабочих и служащих, для разработки общераспространённых полезных ископаемых и торфяников, а также гражданам для выпаса скота и сенокосения.

Согласно статье 95 предоставление предприятиям, организациям и учреждениям земельных участков для промышленной разработки общераспространённых полезных ископаемых производилось после оформления горного отвода. Местоположение и площадь предоставляемого земельного участка должны были устанавливаться в зависимости от расположения горного отвода, способа, условий и сроков разработки полезных ископаемых.

Государство постоянно развивало нормативную правовую базу недропользования в части повышения эффективности использования недр и экономической эффективности использования ресурсной базы. Постановление ВС СССР от 09.07.1975 «О мерах по дальнейшему усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых» отмечало:

«В ряде случаев из-за недостаточной разведанности месторождений полезных ископаемых и неполной изученности их состава, а также ошибок, допускаемых при подсчёте запасов полезных ископаемых, проектирование горных предприятий ведётся на основе неполных или недостоверных исходных данных, что приводит к крупным просчётам в технических проектах, к неоправданным затратам материальных

и финансовых средств. В отдельных проектах горно-обогатительных и металлургических комбинатов не предусматриваются мероприятия, обеспечивающие комплексное использование минерального сырья, в том числе и в тех случаях, когда имеются утверждённые запасы по всем полезным компонентам данного месторождения.

Медленно решается проблема сокращения мелких карьеров по добыче общераспространённых полезных ископаемых. Большая часть этих карьеров работает на неразведанных запасах полезных ископаемых, без оформления горных отводов и отводов земельных участков, что приводит к крупным потерям полезных ископаемых. Нередко такие карьеры занимают значительные площади пахотных земель и других сельскохозяйственных угодий, которые, как правило, не рекультивируются по окончании работ на карьерах, а плодородный слой почвы, за редким исключением, не сохраняется. Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся не принимают необходимых мер к объединению и ликвидации мелких карьеров.

Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства, местные Советы депутатов трудящихся, а также органы, на которые специально возложен государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о недрах, не уделяют должного внимания выполнению поставленных перед ними задач по усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых, соблюдению законности в данной области общественных отношений». Постановление рекомендовало местным Советам депутатов трудящихся и их исполнительным комитетам усилить контроль за правильной организацией добычи общераспространённых полезных ископаемых, шире применять предоставленные им законодательством права по контролю за использованием и охраной недр.

В 1976 году Верховным Советом РСФСР был принят Закон РСФСР «Об утверждении Кодекса РСФСР о недрах» (вместе с Кодексом РСФСР о недрах). Кодекс уточнил компетенцию исполнительных комитетов краевых, областных Советов народных депутатов по государственному управлению в области использования и охраны недр.

Ведению исполнительных комитетов краевых, областных Советов народных депутатов по государственному управлению в области использования и охраны недр подлежали: участие в планировании охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов; осуществление государственного контроля за использованием и охраной недр; определение исполнительного комитета районного, городского Совета народных депутатов, который вправе предоставить горный отвод для разработки месторождения общераспространённых полезных ископаемых, залегающего в пределах двух или более районов, городов, а также решение других вопросов в области использования и охраны недр, отнесённых законодательством к их компетенции.

Ведению исполнительных комитетов районных, городских Советов народных депутатов по государственному управлению в области использования и охраны недр подлежало участие в планировании охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов; осуществление государственного контроля за использованием и охраной недр; предоставление горных отводов для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых; прекращение права пользования недрами в случаях, предусмотренных статьёй 28 настоящего Кодекса; прекращение самовольного пользования недрами и самовольной застройки площадей залегания общераспространённых полезных ископаемых; разрешение споров по вопросам пользования недрами, а также решение других вопросов в области использования и охраны недр, отнесённых законодательством к их компетенции.

Ведению исполнительных комитетов поселковых, сельских Советов народных депутатов по государственному управлению в области использования и охраны недр относилось наблюдение за правильной разработкой месторождений общераспространённых полезных ископаемых и торфа; выявление дополнительных ресурсов общераспространённых полезных ископаемых и торфа; внесение в необходимых случаях предложений об их использовании в вышестоящие органы, а также решение других вопросов в области использования и охраны недр, отнесённых законодательством к их компетенции.

Пользователями недр в РСФСР согласно кодексу могли быть государственные, кооперативные, общественные предприятия, учреждения и организации, а также граждане СССР. В случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР, недра могли предоставляться в пользование и иным организациям и лицам.

Недра могли предоставляться в пользование для добычи полезных ископаемых на основании акта, удостоверяющего горный отвод. Горные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме горных отводов для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых) предоставлялись органами государственного горного надзора.

Порядок предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых устанавливался Советом Министров РСФСР. Отнесение полезных ископаемых к общераспространённым производилось органами государственного горного надзора. Горные отводы для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых предоставлялись исполнительными комитетами районных, городских Советов народных депутатов и подлежали регистрации в органах государственного горного надзора.

Исполнительные комитеты районных, городских Советов народных депутатов при решении вопроса о предоставлении горных отводов

для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых должны были обеспечивать:

- наиболее выгодное для народного хозяйства использование месторождений общераспространённых полезных ископаемых и площадей залегания этих месторождений;
- правильное определение границ и размеров горных отводов;
- предоставление горных отводов для разработки месторождений, по которым утверждены запасы общераспространённых полезных ископаемых;
- комплексную разработку месторождений;
- безопасность населения, охрану недр и других объектов окружающей природной среды, зданий и сооружений.

Горные отводы для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых предоставлялись, как правило, для разработки всего месторождения, предприятиям, учреждениям и организациям, в задачи которых согласно их уставам, положениям или постановлениям вышестоящих органов входит добыча общераспространённых полезных ископаемых. Предприятия, учреждения, организации и граждане имели право пользоваться недрами в пределах предоставленных им земельных участков с целью добычи для своих хозяйственных и бытовых нужд общераспространённых полезных ископаемых, торфа и пресных подземных вод без предоставления горного отвода. Также колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации в пределах предоставленных им земельных участков могут разрешать членам колхозов, работникам совхозов, а также другим гражданам, проживающим в сельской местности, добывать общераспространённые полезные ископаемые и торф для своих хозяйственных и бытовых нужд. Добыча в этих случаях общераспространённых полезных ископаемых разрешалась открытым способом, без применения взрывных работ, глубиной разработкой до двух метров, без права продажи добытых полезных ископаемых.

Предприятия, учреждения и организации в пределах предоставленных им земельных участков могли осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых на условиях, отличных от указанных, только после получения горного отвода. Кодекс предоставлял недра в бессрочное пользование или временное. Временное пользование ограничивалось десятью годами. При необходимости срок временного пользования мог быть продлён.

Предприятия, учреждения, организации и граждане в случае нарушения порядка и условий добычи могли быть лишены права добычи в пределах предоставленных им земельных участков общераспространённых полезных ископаемых и торфа исполнительными комитетами районных, городских Советов народных депутатов, а пресных подземных вод – в порядке, установленном Водным кодексом РСФСР.

Разработка месторождений полезных ископаемых должна была производиться в соответствии с утверждёнными проектами предприятий по добыче полезных ископаемых, планами развития горных работ, проектами и схемами разработки месторождений нефти, газа и подземных вод и правилами технической эксплуатации.

Проектирование и строительство населённых пунктов, промышленных комплексов и других народнохозяйственных объектов до получения от соответствующей территориальной геологической организации данных об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки кодексом запрещалось. Застройка площадей залегания общераспространённых полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, допускались лишь в исключительных случаях в порядке, устанавливаемом Советом Министров РСФСР.

Разрешение споров между предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами по вопросам пользования недрами в связи с добычей общераспространённых полезных ископаемых и торфа относилось к ведению исполнительных комитетов районных, городских Советов народных депутатов.

В соответствии со статьёй 52 Кодекса РСФСР о недрах застройка площадей залегания общераспространённых полезных ископаемых допускается лишь в исключительных случаях. Для предотвращения неоправданной застройки издавалось постановление Совета Министров РСФСР от 14.03.1996 № 229 «О мерах по предотвращению неоправданной застройки площадей залегания месторождений общераспространённых полезных ископаемых», постановление Совета Министров РСФСР от 10.11.1966 № 907 «Об утверждении Инструкции о порядке утверждения площадок под строительство промышленных предприятий, городов, посёлков, сооружений, водоёмов и других объектов при размещении их на площадях залегания месторождений общераспространённых полезных ископаемых и о дополнении Положения о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств об отводе земельных участков для государственных, общественных и других надобностей».

Указанные документы утратили силу после принятия постановления Совета Министров РСФСР от 21.09.1981 № 522 «Об утверждении Положения о порядке застройки площадей залегания общераспространённых полезных ископаемых».

Утверждение площадей залегания общераспространённых полезных ископаемых под застройку возлагалось на Советы Министров автономных республик, крайисполкомы, облисполкомы при наличии заключения территориальной геологической организации Министерства геологии РСФСР о целесообразности застройки этих площадей.

Постановлением Совмина РСФСР от 08.09.1960 № 1385 была утверждена «Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых», которая устанавливала порядок передачи разведанных месторождений общераспространённых полезных ископаемых или их участков министерством, государственным комитетом, ведомством, выполнившим геологоразведочные работы, для промышленного освоения министерствам, государственным комитетам, ведомствам, осуществляющим руководство разработкой месторождений общераспространённых полезных ископаемых.

Разведанные месторождения общераспространённых полезных ископаемых или их участки, как правило, должны были передаваться для промышленного освоения министерствам, государственным комитетам, ведомствам, по заявкам которых проведена их детальная разведка или доразведка. Разведанные русловые и пойменные песчано-гравийные месторождения на судоходных реках и водохранилищах передавались для промышленного освоения Министерству речного флота РСФСР. В исключительных случаях, по согласованию с Министерством речного флота РСФСР, месторождения могли быть переданы другим министерствам, государственным комитетам, ведомствам.

Разведанные месторождения общераспространённых полезных ископаемых или их участки считались подготовленными к передаче, если министерством, государственным комитетом, ведомством:

- соблюдены условия, предусмотренные Классификацией запасов месторождений и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых, утверждённой постановлением Совета Министров СССР от 30 ноября 1981 г. № 1128;

- в соответствии с действующими инструкциями и положениями осуществлены мероприятия по завершению геологоразведочных, геодезических и других работ.

Министерство, государственный комитет, ведомство, передающее месторождение общераспространённого полезного ископаемого или его участок, было обязано подготовить его к передаче в трехмесячный срок со дня утверждения запасов и направить уведомление об этом в министерство, государственный комитет, ведомство, осуществляющее руководство разработкой месторождений, и исполнительный комитет районного, городского Совета народных депутатов. При залегании месторождения общераспространённого полезного ископаемого или его участка в пределах двух или более районов уведомление направлялось в Совет Министров автономной республики, краевой или областной исполнительный комитет Совета народных депутатов. Министерства, государственные комитеты, ведомства, принявшие месторождения общераспространённых полезных ископаемых или их участки для промышленного освоения, вели учёт состояния и движе-

ния запасов общераспространённых полезных ископаемых, а также составляли и представляли отчётные балансы запасов общераспространённых полезных ископаемых в установленном порядке.

Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов

В 1927 году Геологический комитет ВСНХ СССР образовал Комиссию по подсчёту запасов полезных ископаемых. Решением Геологического комитета ВСНХ СССР от 14 марта 1928 года № 7 Комиссия по подсчёту запасов полезных ископаемых переименована в Особую комиссию по запасам полезных ископаемых (ОКЗ). В апреле 1930 года Комиссия по подсчёту запасов полезных ископаемых переименована в Центральную комиссию по запасам полезных ископаемых (ЦКЗ), 7 июля 1931 года ЦКЗ вошла в состав Всесоюзного геологоразведочного объединения (Союзгеологоразведка). Постановлением СНК СССР от 3 июля 1939 года № 977 Центральная комиссия по запасам полезных ископаемых переименована во Всесоюзную комиссию по запасам полезных ископаемых (ВКЗ) и постановлением Совета Министров СССР от 13 июня 1946 года № 1244 подчинена Министерству геологии СССР. Постановлением Совета Министров СССР от 1 июля 1954 года № 1347 Всесоюзная комиссия по запасам полезных ископаемых (ВКЗ) переименована в Государственную комиссию по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) при Совете Министров СССР. Постановлением Совета Министров СССР № 228 (март 1963 года) Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) переподчинена Высшему Совету народного хозяйства СССР, а 12 октября 1965 года постановлением Совета Министров СССР № 768 передана в ведение Совета Министров СССР.

В целях повышения ответственности министерств, ведомств, предприятий и организаций за комплексное и эффективное использование полезных ископаемых, охрану недр и окружающей среды, улучшение геологического изучения недр, повышение эффективности геологоразведочных работ, достоверности утверждаемых запасов полезных ископаемых и оценки подготовленности месторождений для промышленного освоения постановлением Совета Министров СССР от 30.11.1981 № 1128 была утверждена «Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых». Указанным документом устанавливалось, что утверждение постоянных кондиций на минеральное сырьё и запасов твёрдых полезных ископаемых для предприятий местного подчинения, а также общераспространённых полезных ископаемых (кроме месторождений строительного камня

для предприятий производственной мощностью более 400 тыс. куб. метров в год) возлагается на территориальные комиссии по запасам полезных ископаемых Министерства геологии СССР.

Порядок утверждения запасов торфа на месторождениях, подготавливаемых к промышленному освоению, устанавливался Советами Министров соответствующих союзных республик. Отменялась Классификация, утверждённая постановлением Совета Министров СССР от 02.08.1960 № 878 «Об основных положениях Классификации запасов месторождений твёрдых полезных ископаемых и Классификации эксплуатационных запасов подземных вод». Классификация 1981 года была отменена в 1997 году¹. В свою очередь, ей на смену пришла Классификация от 2006 года (вступила в силу с 01.01.2008)².

Классификация от 1981 года для всех республик СССР устанавливала:

- единые принципы подсчёта и государственного учёта **запасов** твёрдых полезных ископаемых в недрах по степени их изученности и народнохозяйственному значению;
- условия, определяющие подготовленность разведанных месторождений для промышленного освоения;
- основные принципы оценки **прогнозных ресурсов** твёрдых полезных ископаемых.

Запасы твёрдых 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 разработке схем развития отраслей народного хозяйства, добывающих и потребляющих минеральное сырьё, составлении годовых, пятилетних и долгосрочных планов экономического и социального развития СССР, планирования 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.

Прогнозные ресурсы твёрдых полезных ископаемых, наличие которых предполагается на основе общих геологических представлений, научно-теоретических предпосылок, результатов геологического картирования, геофизических и геохимических исследований, оцениваются в границах бассейнов, крупных районов, рудных узлов, рудных

¹ Приказ МПР РФ от 07.03.1997 № 40 «Об утверждении Классификации запасов полезных ископаемых» (вместе с «Классификацией запасов месторождений и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых», «Классификацией эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод»).

² Приказ Минприроды РФ от 11.12.2006 № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых».

полей и отдельных месторождений. Данные о прогнозных ресурсах используются для планирования поисково-оценочных и геологоразведочных работ.

Запасы подсчитываются и учитываются, а прогнозные ресурсы оцениваются раздельно по каждому виду твёрдых полезных ископаемых и направлению их возможного промышленного использования.

Применение настоящей Классификации к запасам конкретных видов твёрдых полезных ископаемых определяется инструкциями Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР). Методические принципы количественной оценки прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых и порядок проверки её результатов устанавливаются Министерством геологии СССР.

Запасы твёрдых полезных ископаемых по степени их изученности подразделялись на **разведанные** – категории А, В и С (1) и **предварительно оценённые** – категория С (2).

Прогнозные ресурсы твёрдых полезных ископаемых по степени их обоснованности подразделяются на категории Р (1), Р (2) и Р (3).

Основные требования к отнесению запасов к категории А:

– контур запасов определён в соответствии с требованиями кондиций по скважинам и горным выработкам, установлены размеры, форма и условия залегания тел полезного ископаемого; выделены и оконтурены безрудные и некондиционные участки;

– гидрогеологические, инженерно-геологические, горно-геологические и другие природные условия детально изучены для составления проекта разработки месторождения;

– изученность технологических свойств полезного ископаемого достаточна для проектирования технологической схемы его переработки.

Основные требования к отнесению запасов к категории В:

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

– контур запасов полезного ископаемого определён в соответствии с требованиями кондиций по скважинам или горным выработкам с включением ограниченной зоны экстраполяции;

– гидрогеологические, инженерно-геологические, горно-геологические и другие природные условия достаточно изучены для оценки основных показателей и оценки влияния на вскрытие и разработку месторождений;

– технологические свойства полезного ископаемого изучены в степени, необходимой для выбора принципиальной технологической схемы переработки, обеспечивающей рациональное и комплексное его использование с извлечением компонентов, имеющих промышленное значение.

Основные требования к отнесению запасов к категории С (1):

– определены природные разновидности и промышленные (технологические) типы полезного ископаемого, выяснены размеры и характерные формы тел полезного ископаемого, основные особенности условий их залегания и внутреннего строения, оценены изменчивость и возможная прерывистость тел полезного ископаемого;

– контур запасов полезного ископаемого определён в соответствии с требованиями кондиций по скважинам или горным выработкам, с учётом данных геофизических и геохимических исследований и геологически обоснованной экстраполяции;

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

– гидрогеологические, инженерно-геологические, геокриологические, горно-геологические и другие природные условия изучены с полнотой, позволяющей предварительно охарактеризовать их основные показатели.

Основные требования к отнесению запасов к категории С (2):

– 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 определён в соответствии с требованиями кондиций на основании единичных скважин, горных выработок, естественных обнажений или по их совокупности, с учётом данных геофизических и геохимических исследований и геологических построений, а также путём геологически обоснованной экстраполяции;

– качество и технологические свойства полезного ископаемого определены по результатам исследований единичных лабораторных проб либо оценены по аналогии с более изученными участками того же или другого подобного месторождения;

– гидрогеологические, инженерно-геологические, геокриологические, горно-геологические и другие природные условия оценены по имеющимся для других участков месторождения данным.

Прогнозные ресурсы категории Р (1) учитывают возможность прироста запасов за счёт расширения площадей распространения тел полезного ископаемого за контуры подсчёта запасов по категории С (2) или дополнительного выявления новых тел полезного ископаемого на разведанных, разведываемых, а также выявленных при поисково-оценочных работах месторождениях. Для количественной оценки ресурсов этой категории используются представления о промышленном типе месторождения.

Прогнозные ресурсы категории Р (2) 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 съёмке и поисковых работах проявлений полезного ископаемого, а также геофизических и геохимических аномалий, природа и возможная перспективность которых установлены единичными выработками.

Прогнозные ресурсы категории Р (3) учитывают лишь потенциальную возможность формирования и промышленной локализации месторождений того или иного вида полезных ископаемых на основании благоприятных стратиграфических, литологических, тектонических и палеогеографических предпосылок, выявленных при производстве в оцениваемом районе средне- и мелкомасштабной геологических съёмок, дешифровке космических снимков, а также при анализе результатов геофизических и геохимических исследований.

Запасы твёрдых полезных ископаемых по экономическим и техническим возможностям использования подразделяются на две группы, подлежащие разделному подсчёту и учёту:

балансовые, использование которых согласно утверждённым условиям экономически целесообразно при существующей либо осваиваемой промышленностью прогрессивной технике и технологии добычи и переработки сырья с соблюдением требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды;

забалансовые, использование которых согласно утверждённым условиям в настоящее время экономически нецелесообразно или технически и технологически невозможно, но которые могут быть в дальнейшем переведены в балансовые. При подсчёте забалансовых запасов производится их подразделение в зависимости от причин отнесения запасов к забалансовым (экономических, технологических, гидрогеологических или горнотехнических).

Прогнозные ресурсы твёрдых полезных ископаемых оцениваются до глубин, доступных для эксплуатации при современном или возможном в ближайшей перспективе технико-экономическом уровне разработки месторождений, с учётом особенностей качества и технологических свойств данного вида минерального сырья.

Месторождения или участки крупных месторождений, намечаемые к отработке самостоятельными предприятиями по геологической сложности добычи полезных ископаемых, подразделяются на следующие группы:

1 группа. Месторождения (участки), преобладающая часть запасов которых содержится в телах полезного ископаемого с ненарушенным или слабонарушенным залеганием, с равномерным распределени-

ем в них основных ценных компонентов, что определяет возможность выявления в процессе детальной разведки запасов категорий А и В.

2 группа. Месторождения (участки), характеризующиеся изменчивыми мощностью и внутренним строением тел полезного ископаемого либо нарушенным их залеганием, невыдержанным качеством полезного ископаемого или неравномерным распределением основных ценных компонентов, а также месторождения углей и ископаемых солей простого геологического строения, но с очень сложными горно-геологическими условиями разработки. Запасы месторождений (участков) этой группы разведуются по категориям В и С (1).

3 группа. Месторождения (участки), характеризующиеся резкой изменчивостью мощности и внутреннего строения либо интенсивно нарушенным залеганием тел полезного ископаемого или невыдержанным качеством полезного ископаемого и весьма неравномерным распределением основных ценных компонентов. Запасы месторождений (участков) этой группы разведуются в основном по категории С (1) и частично по категории С (2).

4 группа. Месторождения (участки) металлов и нерудного сырья, характеризующиеся резкой изменчивостью мощности и внутреннего строения, а также невыдержанным качеством и весьма неравномерным распределением основных компонентов, разведка которых требует проведения подземных горных выработок в больших объёмах. Запасы месторождений (участков) этой группы разведуются по категориям С (1) и С (2). Дальнейшая разведка этих месторождений (участков) совмещается с их вскрытием и подготовкой к разработке.

Классификация 1997 года сохраняла методологию 1981 года, но отличалась от неё более ясной структурой.

Согласно Классификации 1997 года государственному учёту подлежали выявленные и экономически оценённые запасы полезных ископаемых, количество и качество которых, хозяйственное значение, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия добычи подтверждены **государственной экспертизой**. Для методологического обеспечения проведения экспертиз были изданы и введены в действие соответствующие материалы¹.

Для классификации запасов обе версии использовали 4 группы месторождений (участков) по сложности геологического строения. По степени изученности месторождения разделялись на разведанные и оценённые.

¹ Приказ МПР РФ от 30.04.1998 № 123 «О введении в действие «Рекомендаций по содержанию, оформлению и порядку представления на государственную экспертизу материалов подсчёта запасов металлических и неметаллических полезных ископаемых» и «Рекомендаций по содержанию, оформлению и порядку представления на государственную экспертизу материалов подсчёта эксплуатационных запасов питьевых, технических и лечебных минеральных подземных вод».

Сохранилось деление запасов твёрдых полезных ископаемых по степени разведанности на категории А, В, С1, С2.

Также сохранялось деление ресурсов на три категории – Р1, Р2, Р3.

По экономическому значению запасы твёрдых полезных ископаемых подразделялись на балансовые и забалансовые. Оценка балансовой принадлежности запасов полезных ископаемых должна была проводиться на основании специальных технико-экономических обоснований, подтверждённых государственной экспертизой.

Классификация 2006 года сохранила методологию предыдущих, но так же, как и Классификация 1997 года существенно изменила структуру документа. На первое место Классификация 2006 года ставит деление запасов твёрдых полезных ископаемых по экономическому значению – на балансовые (экономические) и забалансовые (потенциально экономические).

По степени геологической разведанности запасы полезных ископаемых подразделяются на категории А, В, С1, С2. Прогнозные ресурсы по степени их обоснованности Классификация 2006 года, так же, как и предыдущие версии, подразделяет на три категории – Р1, Р2, Р3. Необходимая и достаточная степень разведанности запасов твёрдых полезных ископаемых определяется в зависимости от сложности геологического строения месторождений на четыре группы. По степени изученности месторождения твёрдых полезных ископаемых также подразделяются на разведанные и оценённые.

Для различных видов полезных ископаемых Минприроды России разрабатывает и утверждает методические рекомендации по применению Классификации запасов месторождений и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых.

Современное российское законодательство о недрах и недропользовании

Законодательство Российской Федерации о недрах и недропользовании основывается на Конституции Российской Федерации и представляет собой систему федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Регулирование недропользования также осуществляется на основании правовых актов органов местного самоуправления. В систему российского законодательства о недрах также входят международные договоры. При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством, то применяются правила международного договора.

Государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством

Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления, государственным фондом недр и органами государственного горного надзора.

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.

В Российской Федерации осуществляется государственное геологическое изучение недр, в задачи которого входят: геологическое картирование территории Российской Федерации и её континентального шельфа, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых в соответствии с государственными программами, мониторинг состояния 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 возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр.

Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» является базовым для регулирования отношений в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, её континентального шельфа, торфа, сапропелей. Данный закон содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр.

Правовые акты, регулирующие геологоразведку, разработку месторождений, добычу и первичную переработку полезных ископаемых, тесно взаимодействуют с природоохранным, экологическим, водным, земельным, лесным кодексами. Такое взаимодействие усложняет все разрешительные и согласительные процедуры, поэтому уровень требований к качеству законодательства о недрах и регламентам осуществления соответствующих функций всеми органами государственной власти очень высокий.

Лица, выявившие признаки месторождения полезного ископаемого, редкого геологического обнажения, минералогического, палеонтологического или иного образования, представляющего научную или культурную ценность, на ранее неизвестном участке недр, имеют право зарегистрировать указанный участок недр в федеральном органе управления государственным фондом недр или его территориальном органе.

При подтверждении Федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом ценности указанных участков недр лицам, их зарегистрировавшим, выплачивается поощрительное денежное вознаграждение. Лица, открывшие

и (или) разведавшие имеющее промышленную ценность неизвестное ранее месторождение, а также выявившие дополнительные запасы полезных ископаемых или новое минеральное сырьё в ранее известном месторождении, существенно увеличивающие его промышленную ценность, имеют право на государственное денежное вознаграждение.

Порядок выплаты и размеры поощрительного и государственного денежных вознаграждений устанавливаются Правительством Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации¹.

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Недра, таким образом, может быть в исключительном ведении только государства. Российская Федерация как конституционно-правовой субъект обладает всей полнотой власти в вопросах владения, пользования и распоряжения недрами законодательства о недрах, и вправе издать любой нормативно-правовой акт по данным вопросам.

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учёта и государственного надзора.

В задачи государственного регулирования входят:

- определение объёмов 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, её континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;

- установление квот на поставку добываемого минерального сырья;

- введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;

- установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, рационального использования и охраны недр, а также осуществление государственного надзора за их соблюдением.

Полномочие по государственной экспертизе запасов полезных ископаемых и иных свойствах недр реализовано Правительством Рос-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.10.2007 № 646 «О порядке выплаты и размерах поощрительного и государственного денежных вознаграждений, предусмотренных статьёй 34 Закона Российской Федерации «О недрах»».

сийской Федерации. Государственная экспертиза проводится для обеспечения рационального использования недр, государственного учёта запасов полезных ископаемых и участков недр, предоставляемых для добычи полезных ископаемых и для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, оценки достоверности информации о количестве и качестве разведанных запасов полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность.

Государственный фонд недр, согласно закону, состоит из используемых участков, представляющих геометризованные блоки недр, и неиспользуемых областей недр в пределах территории Российской Федерации и её континентального шельфа.

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 народно-хозяйственных целях ведётся **Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых**. Он 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 каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

С целью учёта состояния минерально-сырьевой базы ведётся **Государственный 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 Российской Федерации. Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса осуществляются в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с органами государственного горного надзора.

В соответствии со статьёй 130 Гражданского кодекса Российской Федерации земельные участки, участки недр и всё, что прочно связано с землёй, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения,

объекты незавершённого строительства относятся к недвижимым вещам. Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законами.

Участки недр являются недвижимыми вещами, но в российском законодательстве они не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Государство представляет лишь право пользования участками недр в виде горного отвода, а потому закон регулирует не недра как таковые, а недропользование.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. С другой стороны, полезные ископаемые и иные ресурсы, добытые из недр в соответствии с условиями выдаваемой государством лицензии, являются движимыми вещами и могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной, а также в иных формах собственности.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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, охраны недр и охраны окружающей среды.

Федеральную политику недропользования определяет Правительство Российской Федерации и Минприроды России. Отдельные программы вправе определять отраслевые министерства и ведомства в пределах своей компетенции. Нормативное регулирование вопросов о континентальном шельфе находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Закон «О недрах» подразделяет недра на участки федерального значения, местного значения и на федеральный фонд резервных участков.

Участки недр федерального значения выделяют в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Перечень таких участков официально публикуется федеральным органом управления государственным фондом недр в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в официальном издании Российской Федерации. В настоящее время действует «Перечень основных видов стратегического минерального сырья», утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.01.1996 г. № 50-р. В указанный перечень включены: энергоносители (нефть, природный газ, уран), металлы (бериллий, бокситы, вольфрам, германий, золото, кобальт, литий, марганец, медь, молибден, никель, ниобий, олово, платиноиды, редкоземельные металлы иттриевой группы, рений, свинец, серебро, скандий, тантал, титан, хром, цирконий), а также сурьма, алмазы и особо чистое кварцевое сырьё.

Федеральный фонд резервных участков недр формируется в целях обеспечения потребностей страны в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из участков не представленных в пользование. Решения о включении участков недр в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр принимаются Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами.

К участкам недр местного значения относятся:

- 1) участки недр, содержащие общераспространённые полезные ископаемые;
- 2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами. Порядок подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании указанных перечней устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр.

Следует отметить, что рассматриваемый закон не даёт определений полезному ископаемому, общераспространённому полезному ископаемому, месторождению, залежи. Последние два термина определяются в статье 11.1 Налогового кодекса, но только при налогообложении добычи углеводородного сырья. Для целей налогообложения полезного ископаемого имеет смысл лишь как добытое полезное ископаемое.

Государственное и поощрительное вознаграждение за открытие месторождений

Для поощрения деятельности физических лиц и организаций в области воспроизводства минерально-сырьевой базы государство применяет систему льгот и поощрений, в частности, устанавливает государственное и поощрительное вознаграждение.

Государственное вознаграждение выплачивается каждому из лиц, открывших и (или) разведавших имеющее промышленную ценность неизвестное ранее месторождение, а также выявивших дополнительные запасы полезных ископаемых или нового минерального сырья в ранее известном месторождении, существенно увеличивающие его промышленную ценность в размере, не превышающем 50 000 рублей. При этом размер государственного вознаграждения не может превышать 0,1 процента суммы годового объёма налога на добычу полезных ископаемых по рассматриваемому месторождению.

Поощрительное вознаграждение выплачивается каждому из лиц, выявивших на ранее неизвестном участке недр: признаки месторождения полезного ископаемого – в размере до 10 000 рублей; редкое геологическое обнажение, минералогическое, палеонтологическое или иное образование, представляющее научную или культурную ценность, – в размере до 5000 рублей.

В соответствии с «Правилами выплаты поощрительного и государственного денежных вознаграждений...» (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 05.10.2007 № 646) поощрительное вознаграждение выплачивается после регистрации и подтверждения Федеральным агентством по недропользованию ценности участков недр, на которых выявлены признаки месторождения.

Лица, заинтересованные в получении **государственного вознаграждения**, представляют в территориальный орган Федерального агентства по недропользованию по месту расположения месторождения:

- заявление о выплате государственного вознаграждения с указанием предлагаемого размера, реквизитов свидетельства об установлении факта открытия месторождения и заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, а также банковских реквизитов счёта, на который следует перечислить средства в случае принятия положительного решения о выплате государственного вознаграждения;

- пояснительную записку с данными, характеризующими географо-экономическое положение месторождения, состав и количество запасов полезных ископаемых, основные показатели их разработки;

- список лиц, представляемых к государственному вознаграждению, с указанием степени участия и вклада каждого из них в открытие

и (или) разведку месторождения, включая его первооткрывателя (первооткрывателей).

Лица, заинтересованные в получении **поощрительного вознаграждения**, представляют в территориальный орган Федерального агентства по недропользованию по месту расположения участка недр заявление о выплате поощрительного вознаграждения с указанием предлагаемого размера, а также банковских реквизитов счёта, на который следует перечислить средства в случае принятия положительного решения о выплате поощрительного вознаграждения. В заявлении также указываются:

- адрес местонахождения участка недр (субъект Российской Федерации, муниципальное образование, расстояние до ближайшего к участку недр населённого пункта);
- наименование участка недр (при наличии);
- краткая характеристика работ, приведших к выявлению признаков месторождения;
- признаки месторождения;
- краткая история открытия (когда и при каких обстоятельствах выявлены признаки месторождения);
- список лиц, представляемых к поощрительному вознаграждению, с указанием степени участия и вклада каждого из них в выявление признаков месторождения.

К заявлению о выплате поощрительного вознаграждения прилагаются копии документов, подтверждающих ценность открытия, если оценка участка недр, анализы образцов, проб полезных ископаемых проводились по инициативе лиц, заинтересованных в получении поощрительного вознаграждения.

Территориальные органы Федерального агентства по недропользованию в срок не более 3 месяцев с даты получения документов от заявителя:

а) рассматривают представленные документы (при необходимости с использованием дополнительных сведений, обследованием месторождений и участков недр, на которых выявлены признаки месторождений);

б) уточняют списки лиц с учётом степени участия и вклада каждого из них в открытие и (или) разведку месторождения или выявление признаков месторождения;

в) подготавливают и направляют в Федеральное агентство по недропользованию предложения о выплате и размере поощрительного или государственного вознаграждения;

г) направляют заявителям информацию об отказе в рассмотрении документов; информация об отказе в рассмотрении документов направляется заявителям в 5-дневный срок с даты принятия такого решения;

д) обеспечивают проведение экспертной оценки об ожидаемом размере среднегодового (за весь период разработки) налога на добычу полезных ископаемых по рассматриваемому месторождению.

Территориальные органы Федерального агентства по недропользованию по результатам рассмотрения заявки направляют в Федеральное агентство по недропользованию предложения о выплате и размере поощрительного или государственного вознаграждения и обосновывающие их материалы:

а) для назначения государственного вознаграждения: письмо за подписью руководителя территориального органа Федерального агентства по недропользованию с заключением о выплате и размере государственного вознаграждения и приложением документов, предусмотренных пунктом 3 настоящих Правил; выписки из заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и технико-экономического обоснования их разработки;

б) для назначения поощрительного вознаграждения: письмо за подписью руководителя территориального органа Федерального агентства по недропользованию с заключением о выплате и размере поощрительного вознаграждения и приложением заявления, предусмотренного пунктом 4 настоящих Правил; заключение о проверке обоснованности заявки с оценкой ценности выявленных признаков месторождения.

Решение о назначении и выплате поощрительного или государственного вознаграждения в отношении конкретных объектов, принимается Федеральным агентством по недропользованию в течение 30 дней с даты получения материалов от его территориального органа.

Заявители извещаются о принятии решения о назначении и выплате поощрительного или государственного вознаграждения в 5-дневный срок с даты принятия такого решения.

Поощрительное и государственное вознаграждения перечисляются Федеральным агентством по недропользованию непосредственно лицам.

Порядок выплаты и размер поощрительного или государственного вознаграждения за выявление, открытие и (или) разведку месторождений общераспространённых полезных ископаемых определяются законодательством субъектов Российской Федерации. В качестве примера рассмотрим «Порядок выплаты поощрительного и государственного денежных вознаграждений за выявление, открытие и (или) разведку месторождений общераспространённых полезных ископаемых на территории Свердловской области»¹. Порядок разработан в соответствии со статьёй 34 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», статьёй 24 закона Свердловской

¹ Утверждено постановлением Правительства Свердловской области от 8 ноября 2013 года № 1371-ПП.

области от 24 апреля 2009 года № 25-ОЗ «Об особенностях пользования участками недр местного значения в Свердловской области». Выплату поощрительного вознаграждения и государственного вознаграждения осуществляет министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области (далее – уполномоченный орган). Выплаты поощрительного и государственного вознаграждения осуществляются из областного бюджета перечислением денежных средств на счета лиц, заинтересованных в получении указанных вознаграждений в течение 30 банковских дней со дня издания уполномоченным органом приказа.

Требования к оформлению заявления на государственное и поощрительное вознаграждение за открытие месторождения ОРПИ совпадают с требованиями, устанавливаемыми постановлением Правительства Российской Федерации. Представленная заявка рассматривается в трехмесячный срок. После его истечения (или завершения рассмотрения заявки) в пятидневный срок принимается решение уполномоченным органом о выплате поощрительного или государственного вознаграждения или об отказе. Решение оформляется приказом уполномоченного органа.

Постановлением Правительства Свердловской области от 8 ноября 2013 года № 1371-ПП установлен следующий размер вознаграждений:

- государственное вознаграждение в размере 10 000 рублей для месторождений с запасами общераспространённого полезного ископаемого до 5 миллионов кубических метров и 20 000 рублей для месторождений с запасами более 5 миллионов кубических метров. Размер государственного вознаграждения не может превышать 0,1 % суммы годового объёма налога на добычу полезных ископаемых по рассматриваемому месторождению. В случае если в открытии и (или) разведке месторождения принимали участие несколько лиц, вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях;

- поощрительное вознаграждение в размере 2000 рублей. В случае если в выявлении признаков месторождения общераспространённого полезного ископаемого на ранее неизвестном участке недр принимали участие несколько лиц, вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях.

Лицензирование недропользования

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Статья 3 Федерального закона «О недрах» относит к ведению федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования:

- разработку законодательства;
- определение и реализацию федеральной политики недропользования, использования и воспроизводства;
- установление порядка пользования недрами;
- ведение единой системы федерального и территориального фондов геологической информации о недрах;
- экспертиза информации о запасах полезных ископаемых;
- официальное опубликование перечня участков недр федерального значения;
- формирование совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым;
- согласование перечней участков недр местного значения;
- ведение государственного баланса полезных ископаемых;
- распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации;
- разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами Российской Федерации;
- осуществление федерального государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;
- другие государственные функции.

Статья 4 указанного закона устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях. К основным из них относятся:

- развитие регионального законодательства о недрах;
- разработка и реализация государственных программ геологического изучения недр, освоения минерально-сырьевой базы;
- ведение территориальных фондов геологической информации;
- ведение территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений общераспространённых полезных ископаемых и учёт участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспростра-

нённым полезным ископаемым, и предоставление права пользования участками недр местного значения;

- подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;

- установление порядка пользования участками недр местного значения;

- участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;

- организация и осуществление регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесённых к ведению Российской Федерации.

Статья 5 включает следующие полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования:

- участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;

- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Недра предоставляются в пользование для:

- регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съёмку, 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 состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

– сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения.

Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке недр.

Участок недр предоставляется в пользование в виде геометризованного блока недр, называемого «горным отводом». Его границы определяются с учётом пространственных контуров месторождения полезных ископаемых, границ безопасного ведения горных и взрывных работ, а также ряд других факторов, влияющих на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Право и условия пользования участком недр устанавливается лицензией, выдаваемой государством. При выдаче лицензии устанавливаются предварительные границы горного отвода. Затем разрабатывается технический проект выполнения работ. После завершения государственной экспертизы и согласования проекта выдаются удостоверяющие уточнённые границы горного отвода, документы, которые являются неотъемлемой частью выданной лицензии.

Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Участок недр, предоставляемый для геологического изучения, проводимого без существенного нарушения целостности недр, называется «геологическим отводом». 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 соглашением о разделе продукции при поисках, разведке и добыче минерального сырья горный или геологический отвод оформляется в границах, определённых указанным соглашением. Порядок установления и изменения границ участков недр, предоставленных в пользование, порядок подготовки и оформления документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Закон «О недрах» определяет содержание понятия «пользователи недр». К ним относятся: субъекты предпринимательской деятельности, в качестве которых могут выступать: физические лица (граждане, лица без гражданства, иностранные лица), юридические лица (российские, иностранные, совместные), а также государство (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования). Пользователем недр указанные лица становятся после регистрации государственной лицензии, а при предоставлении права пользования участком недр на условиях соглашения о разделе продукции – с даты вступления такого соглашения в силу.

Физические лица становятся субъектами предпринимательской деятельности после государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Индивидуальные предприниматели могут заключать договоры о простом товариществе, а также образовывать полные товарищества.

Юридические лица могут заниматься предпринимательской (коммерческой) деятельностью в силу самого факта его создания в виде хозяйственного общества, а также в виде некоммерческой организации, в уставе которой присутствует такая возможность.

Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на её континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 % и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов могут быть юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие выданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных веществ, по использованию токсичных и иных опасных отходов.

Участки недр передаются в пользование, как правило, на определённый срок. Указанные сроки исчисляются с момента государственной регистрации лицензий. Без ограничения срока участки недр могут быть предоставлены для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строитель-

ства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Государственная система лицензирования – это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление.

Правовую основу работы с лицензиями на пользование недрами формируют следующие документы: Федеральный закон «О недрах» и лицензия на пользование недрами оформляется на специальном бланке, приказ Минприроды России от 29.09.2009 № 315¹, а также другие нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами возложено на Минприроды России.

Правительство Российской Федерации утверждает:

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов²;

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесён к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счёт собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения³.

Минприроды России утверждает:

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)⁴;

¹ Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесении изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2004 № 827.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2008 № 897.

⁴ Приказ МПР РФ от 15.03.2005 № 61.

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности¹;

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления²;

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей образования особо охраняемых геологических объектов³;

– порядок рассмотрения заявок на предоставление права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр⁴;

– порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счёт собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения⁵.

Субъекты Российской Федерации:

– утверждают порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации;

– осуществляют подготовку условий пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации;

– могут представлять в Минприроды России или его территориальные органы предложения по формированию программы лицензирования пользования участками недр, условиям проведения конкурсов и аукционов и условиям лицензий.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра):

– подготавливает и утверждает перечень объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, и условия их предоставления;

¹ Приказ Минприроды России от 29.11.2004 № 710.

² Приказ Минприроды России от 13.03.2013 № 85.

³ Приказ Минприроды России от 29.11.2004 № 712.

⁴ Приказ Минприроды России от 24.01.2005 № 22.

⁵ Приказ Минприроды России от 24.01.2005 № 23.

– обеспечивает функционирование государственной системы лицензирования, за исключением лицензирования пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации;

– осуществляет подготовку условий пользования участками недр для целей геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в отношении каждого участка недр, за исключением участков недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации;

– осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования;

– осуществляет оформление, государственную регистрацию и выдачу лицензий на пользование участками недр.

Согласно статье 11 Федерального закона «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 лицензия удостоверяет право её владельца:

– на пользование участком недр в определённых границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока;

– на проведение работ по геологическому изучению недр, разработки 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.

Задачей государственной системы лицензирования является обеспечение:

– практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности Российской Федерации;

– социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан Российской Федерации;

– равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий;

– развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами;

– необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами.

Лицензия оформляется на бланке установленной формы с Государственным гербом Российской Федерации. Лицензии подлежат государственной регистрации, которая заключается в присвоении ей уникального регистрационного номера, в проставлении штампа и подписи государственного регистратора, во внесении записи о регистрации лицензии в единый государственный реестр лицензий.

- Лицензия и её неотъемлемые составные части должны содержать:
- данные о пользователе недр, а также основание предоставления лицензии;
 - данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;
 - указание границ участка недр, предоставляемого в пользование;
 - указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;
 - сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);
 - условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами, земельными участками, акваториями;
 - согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырьё;
 - 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 среды, безопасному ведению работ;
 - порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Сроки, необходимые Роснедрам или его территориальным органам для исполнения государственных функций:

- по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, не должны превышать 65 дней;
- по внесению изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами, не должны превышать 140 дней без учёта времени, указанного в пункте 55 настоящего Административного регламента
- по осуществлению переоформления лицензий на пользование участками недр, не должны превышать 140 дней;
- по осуществлению принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, не должны превышать 150 дней без учёта срока, установленного в письменном уведомлении о допущенных пользователем недр нарушениях, и времени, необходимого Росприроднадзору для проведения повторной проверки по истечении срока, установленного в уведомлении.

Лицензия на право пользования недрами может выдаваться на весь срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр.

Лицензия на добычу подземных вод выдаётся на срок до 25 лет.

Лицензия на геологическое изучение выдаётся на срок до 5 лет, а при ведении таких работ в Якутии, на Камчатке, в Красноярском крае, Хабаровском крае, в Иркутской, Магаданской и Сахалинской областях, в Ненецком, Чукотском, Ямало-Ненецком автономном округе – до 7 лет. Лицензия на геологическое изучение участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации может выдаваться на срок до 10 лет. Срок действия лицензии может продлеваться для завершения поисковых работ, оценки запасов, разработки месторождения, ликвидационных мероприятий.

Конкурсы и аукционы

Для выбора пользователя участка недр проводятся конкурсы и аукционы. Организация и проведение конкурсов и аукционов на право пользования участками недр возлагается на органы исполнительной государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (для участков недр местного значения); федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами относительно участков недр (кроме участков недр федерального или местного значения).

Доступ иностранных инвесторов к участию в таких аукционах может быть ограничен в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства в случае распределения участков недр федерального значения, исключая расположенные на континентальном шельфе.

Основными критериями выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологического изучения недр 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 среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

Объявление о проведении конкурса или аукциона на право пользования участками недр публикуется в общероссийских средствах массовой информации и издаваемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации средствах массовой информации не позднее чем за 90 дней до дня проведения конкурса на право пользования участками недр и не позднее чем за 45 дней до дня проведения

аукциона на право пользования участками недр, считая с даты первого опубликования.

Принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр реализуется Роснедрами или его территориальным органом в соответствии с разграничением полномочий в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;
- нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;
- систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;
- возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие);
- если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объёмах;
- ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;
- по инициативе владельца лицензии;
- непредставления пользователем недр отчётности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах;
- по инициативе недропользователя по его заявлению.

В частности, иностранному инвестору, участвующему в геологическом изучении недр, в результате которого открыто месторождение федерального значения, может быть отказано в получении лицензии на добычу полезных ископаемых из данного месторождения, если по мнению государства такое участие будет представлять угрозу обороне страны и безопасности государства. С одной стороны, данной нормой пользуются многие страны. Достаточно отметить США, которые жёстко регулируют экспорт нефти и природного газа. Очевидно, в условиях внешнеполитических кризисов государство должно иметь большое правовое пространство для политических манёвров. С другой стороны, авторы доклада предлагают более чётко определять объективные критерии для такого отказа и закрепить их в соответствующем нормативном правовом акте.

Закон Российской Федерации «О недрах» нуждается в уточнении порядка определения границ участка недр, правового статуса горного отвода, правового статуса геологического отвода.

Статус горного отвода в настоящее время определяется «Инструкцией по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых», утверждённой министром природных ресурсов Российской Федерации от 07.02.1998 № 56. Предварительные границы горного отвода определяются при предоставлении лицензии на пользование участком. Уточнённые границы горного отвода утвер-

ждаются после рассмотрения технического проекта разработки месторождения, опытно-промышленных или геологоразведочных работ. В проекте должен быть раздел «Обоснование границ горного отвода». Предварительные границы горного отвода указываются в географической системе координат, а уточнённые границы горного отвода указываются в условной системе прямоугольных координат.

Добыча полезных ископаемых может начинаться только после получения недропользователем документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Не допускается оставлять запасы полезного ископаемого за контурами уточнённых границ горного отвода, а также запасы, разработка которых по технико-экономическим причинам нецелесообразна. В отдельных случаях производится списание этих запасов в установленном порядке, либо они включаются в границы предоставляемого в пользование участка недр.

Уточнённые границы горного отвода устанавливаются только на ту часть предоставленного в пользование участка недр, запасы полезного ископаемого которого прошли государственную экспертизу.

Орган Ростехнадзора рассматривает проект горного отвода и выносит соответствующее решение не позднее 30 дней после его получения. Орган Ростехнадзора в особо сложных случаях или при возникновении существенных разногласий между ним и пользователем недр вправе потребовать проведения экспертизы представленных материалов. В этом случае срок принятия решения соответственно продлевается, но не более чем на 10 дней с момента получения дополнительно запрашиваемых документов и объяснений или экспертного заключения. Решение органа Ростехнадзора по установлению уточнённых границ горного отвода может быть обжаловано в Ростехнадзоре или в судебном порядке. Недропользователи выступают за сокращение перечня документов, входящих в заявочный пакет, а также за сокращение сроков прохождения согласования заявочных материалов.

Закон «О недрах» запрещает или признаёт неправомерными действия органов государственной власти, а также хозяйствующих субъектов, направленные на:

- ограничения доступа юридических лиц и граждан к участию в конкурсах и аукционах;
- уклонение от предоставления лицензий победителям конкурсов или аукционов;
- замену конкурсов или аукционов прямыми переговорами;

- дискриминацию пользователей недр в пользу доминирующих хозяйствующих субъектов¹;
- дискриминацию пользователей недр в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

Право пользования участком недр, приобретённое юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав или в пользование. Как исключение, Закон «О недрах» допускает переход права пользования участком недр к другому субъекту предпринимательской деятельности в отдельных случаях:

- учреждения пользователем недр нового юридического лица для осуществления деятельности в соответствии с выданной лицензией;
- реорганизации юридического лица путём изменения его организационно-правовой формы, присоединения к другому юридическому лицу или выделения из него юридического лица для продолжения деятельности в соответствии с лицензией;
- получение другим юридическим лицом статуса правопреемника предприятия-банкрота, являвшегося пользователем участка недр;
- заключение пользователем недр концессионного соглашения, договора аренды и иных договоров в отношении централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

В перечисленных выше случаях лицензия подлежит переоформлению без осуществления конкурсных процедур, при этом условия лицензии изменению не подлежат.

Данный порядок содержит ограничения для тех иностранных инвесторов, которые имеют право:

- распоряжаться более чем 10 % общего количества голосов в уставном (складочном) капитале;
- определять решения пользователя недр (на основании договора или по иному основанию);
- назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 10 % численности коллегиального исполнительного органа или совета директоров.

Порядок переоформления лицензий устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр², а на пользо-

¹ Доминирующее положение хозяйствующего субъекта или группы хозяйствующих субъектов на рынке определённого товара определяется в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

² Приказ Минприроды России от 29.09.2009 № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр».

вание участками недр местного значения – законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 20 Закона РФ «О недрах» устанавливает следующие основания для прекращения права пользования недрами:

- по истечении установленного в лицензии срока её действия;
- при отказе владельца лицензии от права пользования недрами;
- при возникновении определённого условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами;
- в случае переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных законодательством.

Также право пользования недрами может быть прекращено досрочно в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;
- нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;
- систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;
- возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие);
- если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объёмах;
- ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;
- по инициативе владельца лицензии;
- непредставления пользователем недр отчётности, предусмотренной законодательством о недрах;
- по инициативе недропользователя по его заявлению.

Решения о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами могут быть обжалованы в административном или судебном порядке.

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 настоящим Законом. Краткосрочное (сроком до одного года) право пользования участком недр до принятия в установленном порядке решения о новом пользователе недр предо-

ставляется однократно и только в отношении участка недр, по которому право пользования недрами было досрочно прекращено¹.

При досрочном прекращении права пользования недрами ликвидация или консервация предприятия производится в порядке, предусмотренном законодательством о недрах. Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия несёт пользователь недр, если пользование недрами прекращено по причинам возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами (при наличии вины предприятия), нарушения пользователем недр существенных условий лицензии либо систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами или по инициативе пользователя недр.

Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия – пользователя – недр несёт государство, если пользование недрами прекращено по причинам возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами (при отсутствии вины предприятия) либо возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

В случае если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права пользования недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объёме. Время, на которое оно было приостановлено, при отсутствии вины пользователя недр не включается в общий срок действия лицензии.

Статья 18 Закона РФ «О недрах» устанавливает приоритет субъектов Российской Федерации в части предоставления участков недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. В целях рационального использования природных ресурсов, недра для добычи общераспространённых полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья.

¹ Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24.01.2005 № 22 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение краткосрочного (сроком до одного года) права пользования участком недр».

Собственникам земельных участков, землепользователям, земле-владельцам и арендаторам земельных участков разрешается в их границах без применения взрывных работ добывать общераспространённые полезные ископаемые, не числящиеся 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 органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Пользователи недр, осуществляющие разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов и (или) геологических отводов, имеют право для собственных производственных и технологических нужд осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Также они вправе добывать подземные воды для собственных производственных и технологических нужд.

Модельный Кодекс СНГ о недрах и недропользовании

При формировании и функционировании международных организаций экономической интеграции вопросы недропользования являются одними из самых трудных. В Договоре о Евразийском экономическом союзе¹, заключённом Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, раздел о союзной политике недропользования отсутствует. Внимание уделено вопросам формирования общих рынков энергоносителей – природного газа, нефти и нефтепродуктов. В отношении вопросов недропользования можно отметить оформленные протоколами к Договору ограничения применения национального законодательства о недрах и недропользовании Республики Казахстан. В структуре Евразийской экономической комиссии отсутствует орган, регулирующий союзные отношения в сфере недр и недропользования. Данная отложенность, вероятно, временная. Не исключено, что при формировании правовой платформы для недропользования в государствах-участниках Евразийского экономического союза, будет востребован опыт модельного правотворчества Содружества Независимых Государств.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 года № 20–8 был принят модельный Кодекс о недрах и недропользовании

¹ «Договор о Евразийском экономическом союзе». Подписан в г. Астане 29.05.2014 года.

для государств-участников СНГ. Кодекс подразделяет полезные ископаемые на рудные, нерудные, горючие, общераспространённые и подземные воды.

Исходя из экономического значения полезных ископаемых и с целью установления специфического правового статуса Кодекс выделяет следующие их виды:

- стратегические полезные ископаемые;
- специфические полезные ископаемые;
- общераспространённые полезные ископаемые;
- подземные воды.

Выделены также для регулирования подземное пространство и геознергетические и геотермальные ресурсы.

Нерудными полезными ископаемыми признаются:

- горно-химическое сырьё (соли, гипс, барит, сера, фосфориты, апатиты);
- огнеупорное, электротехническое, пьезооптическое, тепло- и звукоизоляционное, кислото- и щелочнупорное сырьё;
- строительные материалы;
- драгоценные, поделочные и технические камни;
- иные полезные ископаемые, не отнесённые к рудным или горючим, или общераспространённым полезным ископаемым, или подземным водам.

Специфическими полезными ископаемыми признаются отдельные виды горючих или рудных, или нерудных полезных ископаемых, не отнесённые в соответствии с настоящим Кодексом к стратегическим или общераспространённым полезным ископаемым, или подземным водам.

Согласно статье 15 общераспространёнными полезными ископаемыми признаются: песок, супесь, галька, щебень, гравий, песчаник, глина, суглинок, лёсс, аргиллит, алевролит, мел, известняк, доломитовый мергель, изверженные породы, вулканические породы, изменённые породы и сланцы, торф. Перечень общераспространённых полезных ископаемых утверждается правительством государства.

Статья 47 устанавливает: право собственности муниципального образования, граждан и юридических лиц на земельный участок даёт право пользования для собственных нужд общераспространёнными полезными ископаемыми, находящимися на этом участке до глубины пяти метров. Эта статья отчасти дублируется статьёй 243 рассматриваемого Кодекса.

Приобретение прав пользования участками недр для добычи общераспространённых полезных ископаемых юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов или их частей осуществляется на основании решения управления в административно-территори-

альной единице государства или органа управления муниципального образования с соблюдением требований горного, лесного, водного законодательства и законодательства об охране окружающей природной среды (статья 70).

Права пользования участками недр, возникшие на основании решений органов, прекращаются в результате признания утратившими силу указанных решений. При принудительном прекращении прав пользования участками недр признание утратившими силу решений, на основании которых возникли права пользования участками недр, их аннулирование осуществляется на основании соответствующего судебного решения (статья 77).

Порядок добычи общераспространённых полезных ископаемых определяется в соответствии с горным законодательством государства. Перечень общераспространённых полезных ископаемых устанавливается центральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственное управление и регулирование в области использования и охраны недр. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков вправе использовать для своих личных нужд общераспространённые полезные ископаемые, не числящиеся на государственном балансе (статья 240).

По согласованию с соответствующим территориальным подразделением государственного органа управления государственным фондом недр разведка месторождений распространённых полезных ископаемых может производиться в одну стадию с соблюдением требований к детальной разведке и подсчётом запасов по промышленным категориям. Составление технико-экономических обоснований кондиций при подсчёте запасов месторождений общераспространённых полезных ископаемых простого геологического строения с объёмом запасов менее 10 миллионов кубических метров может быть заменено ТЭО целесообразности разработки, входящим с состав отчёта о разведке месторождения (статья 241).

Порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами. Недра для добычи общераспространённых полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при наличии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья (статья 242).

Собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу для собственных нужд общераспространённых

ных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе (статья 243).

Органы государственной власти в области использования и охраны недр определяют перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространённым (статья 26).

Государство передаёт право распоряжения частью участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, органам управления муниципальных образований. Учёт недропользования на этих участках производится в порядке, установленном правительством (статья 46).

Участок недр – геометризованный блок недр с определёнными в установленном порядке пространственными границами. К участку недр относятся все находящиеся в его границах ресурсы недр, включая находящиеся в нём полости. Не относятся к участку недр общераспространённые полезные ископаемые, находящиеся на земельном участке и признаваемые его составной частью. Участок недр и его составные части не могут быть предметом разных прав и обязанностей, если законом не установлено иное (статья 52).

Приобретение прав пользования участками недр для добычи общераспространённых полезных ископаемых юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов или их частей осуществляется на основании решения управления в административно-территориальной единице государства или органа управления муниципального образования с соблюдением требований горного, лесного, водного законодательства и законодательства об охране окружающей природной среды (статья 70).

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков и участков лесного фонда приобретают права пользования участками недр для добычи общераспространённых полезных ископаемых и строительства подземных сооружений для своих нужд на основании настоящего Кодекса, но при условии соблюдения установленных им пределов использования соответствующих участков недр.

Законодательство о недропользовании Республики Казахстан

Закон Республики Казахстан от 24.06.2010 № 291-IV ЗРК «О недрах и недропользовании» был принят взамен Закона Республики Казахстан от 27.01.1996 № 2828.

В статье 1 рассматриваемого закона даётся следующее определение: «общераспространённые полезные ископаемые – песок, глина, гравий и другие полезные ископаемые, используемые в их естествен-

ном состоянии или незначительной обработкой и очисткой для удовлетворения в основном местных хозяйственных нужд».

Статьёй 12 устанавливается приоритет государства во вновь заключаемых контрактах на недропользование, исключая контракты по подземным водам и общераспространённым полезным ископаемым, на приобретение отчуждаемого по возмездным и безвозмездным основаниям права недропользования (его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования. Государство реализует данное право через национальный управляющий холдинг, национальную компанию или уполномоченный государственный орган.

Правительство Республики Казахстан определяет компетентный орган по заключению и исполнению контрактов на недропользование по отдельным видам полезных ископаемых, за исключением общераспространённых, если иное не установлено законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

При наделении компетентного органа полномочиями законодательство Казахстана отделяет область регулирования недропользования в связи с общераспространёнными полезными ископаемыми. Согласно статье 17 в полномочия компетентного органа входит:

- подготовка и организация конкурса на предоставление права недропользования на проведение разведки, добычи, совмещённой разведки и добычи полезных ископаемых, за исключением общераспространённых;

- предоставление права недропользования на проведение разведки, добычи, совмещённой разведки и добычи полезных ископаемых. За исключением общераспространённых;

- ведение переговоров с недропользователем об условиях контракта на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением проектов контрактных документов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых;

- заключение, государственная регистрация и хранение контрактов, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых, на государственное геологическое изучение недр и на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- представление и обеспечение соблюдения интересов Республики Казахстан в контрактах на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых в соответствии с полномочиями, установленными законодательством Республики Казахстан;

- осуществление контроля за исполнением недропользователями условий контрактов, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых, на государственное

геологическое изучение недр и на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

– выдача на основании предложений экспертной комиссии по вопросам недропользования разрешения (отказ в выдаче разрешения) на отчуждение права недропользования (его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования, передачу в залог права недропользования (его части) и (или) доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования, а также регистрация сделки по передаче права недропользования в залог в соответствии со статьями 36 и 37 настоящего Закона, за исключением права недропользования в отношении общераспространённых полезных ископаемых;

– обеспечение исполнения и прекращения действия контрактов на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых;

– представление ежегодного отчёта Президенту и Правительству Республики Казахстан о ходе исполнения контрактных условий по контрактам на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых;

– разработка и утверждение перечней участков недр, за исключением участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, подлежащих выставлению на конкурс;

– принятие решения о возобновлении действия контрактов на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Уполномоченный орган в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности наделён правом утверждать положения о межрегиональных комиссиях по разведке и разработке общераспространённых полезных ископаемых (статья 18).

К полномочиям межрегиональных комиссий относятся рассмотрение и внесение в соответствующие территориальные подразделения уполномоченного органа по изучению и использованию недр рекомендаций по утверждению либо об отказе в утверждении представляемых недропользователями проектных документов по разведке и разработке общераспространённых полезных ископаемых, дополнений и изменений к ним.

Конкурсные комиссии по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, создаваемых на основании акта местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы осуществляют:

– рассмотрение и оценка конкурсных предложений на получение права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых;

– определение победителя из числа участников конкурса на предоставление права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Уполномоченный орган по изучению и использованию недр:

– осуществляет контроль за соблюдением недропользователями законодательства о недрах и недропользовании и установленного порядка пользования недрами в части, касающейся общераспространённых полезных ископаемых (статья 20);

– вносит в местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы предложения по формированию проектов перечней участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, подлежащих выставлению на конкурс.

Основной задачей экспертных комиссий по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, создаваемых при местных исполнительных органах области, города республиканского значения, столицы, является выработка предложений местным исполнительным органам области, города республиканского значения, столицы, связанным с оборотом права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и (или) долей участия (пакетов акций) в юридических лицах, обладающих правом недропользования на разведку и (или) добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Экспертные комиссии по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых осуществляют следующие функции:

1) отчуждение права недропользования (его части) по контрактам на недропользование;

2) отчуждение объектов, связанных с правом недропользования;

3) передачу в залог права недропользования (его части), долей участия (пакетов акций) в юридических лицах, обладающих правом недропользования;

4) участие в публичных торгах по реализации (продаже) права недропользования (его части), объектов, связанных с правом недропользования, в случаях обращения взыскания, в том числе при залоге, на такое право недропользования (его часть), объекты, связанные с правом недропользования;

5) участие в публичных торгах по реализации (продаже) имущественной массы, в состав которой входит право недропользования (его часть), объекты, связанные с правом недропользования, при осуществлении процедур банкротства;

6) приобретение залогодержателем заложенного права недропользования (его части), доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования, в случае объявления торгов по реализации заложенного права недропользования (его части), доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования, несостоявшимися;

7) приобретение права на долю в юридическом лице, обладающем правом недропользования, в результате увеличения уставного капитала путём внесения одним или несколькими участниками дополнительных вкладов, а также путём принятия нового участника в состав участников юридического лица;

8) первичный выпуск в обращение на организованном рынке ценных бумаг акций или иных ценных бумаг, подтверждающих право собственности на акции, либо ценных бумаг, конвертируемых в акции, юридического лица, являющегося недропользователем, юридического лица, которое имеет возможность прямо и (или) косвенно определять решения и (или) оказывать влияние на принимаемые таким недропользователем решения, если у данного юридического лица основная деятельность связана с недропользованием в Республике Казахстан, в том числе на первичное размещение на организованном рынке ценных бумаг таких ценных бумаг, выпущенных в рамках дополнительной эмиссии;

9) изменение обязательств по рабочей программе, контракту;

10) продление сроков действия контрактов. По поручению соответствующих местных исполнительных органов области, города республиканского значения, столицы экспертные комиссии по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых вправе рассматривать иные вопросы, связанные с недропользованием на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, выработать и вносить в местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы соответствующие предложения по ним.

Экспертные комиссии по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых вправе:

1) взаимодействовать с центральными исполнительными и другими государственными органами и организациями;

2) приглашать на заседания и заслушивать представителей государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан по вопросам, входящим в её компетенцию;

3) в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, запрашивать и получать от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан материалы, необходимые для осуществления её функций.

По поручению соответствующих местных исполнительных органов области, города республиканского значения, столицы экспертные комиссии по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых вправе рассматривать иные вопросы, связанные с недропользованием на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, вырабатывать и вносить в местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы соответствующие предложения по ним.

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды согласовывает проекты перечней участков недр, за исключением участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, подлежащих выставлению на конкурс.

Местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы:

- утверждают перечень участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, подлежащих выставлению на конкурс;

- готовят и организуют конкурсы для предоставления права недропользования на проведение разведки или добычи общераспространённых полезных ископаемых;

- утверждают состав конкурсных комиссий по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых;

- ведут переговоры с недропользователем об условиях контрактов и готовят совместно с недропользователем проектные документы на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- организуют проведение экспертизы проектных документов по общераспространённому полезному ископаемому, на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей, на подземные воды для хозяйственно-питьевого водоснабжения населённых пунктов, за исключением экспертизы проектно-сметной документации на проведение работ по государственному геологическому изучению недр;

- заключают, регистрируют и хранят контракты на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых и строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- выдают разрешения на передачу права недропользования, а также регистрируют сделки по передаче права недропользования в залог по общераспространённому полезному ископаемому;

- обеспечивают исполнение и прекращение действия контрактов на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых

и строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- принимают решения о возобновлении действия контрактов на разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых и строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей;

- осуществляют мониторинг и контроль за исполнением контрактных обязательств по общераспространённым полезным ископаемым и строительству и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей.

На праве постоянного и безвозмездного недропользования осуществляется добыча общераспространённых полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или землепользования. Все остальные виды операций по недропользованию осуществляются на основе временного и возмездного недропользования.

Недропользователи должны являться субъектами предпринимательской деятельности, за исключением лиц, осуществляющих добычу общераспространённых полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд.

Предоставление права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых производится путём заключения контракта с местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Предоставление права недропользования на добычу общераспространённых полезных ископаемых для собственных нужд, а также подземных вод в объёмах добычи, не превышающих пятидесяти кубических метров в сутки, производится одновременно с предоставлением земельного участка, под которым находятся общераспространённые полезные ископаемые и подземные воды, в частную собственность или землепользование.

При предоставлении земельного участка во временное землепользование условия пользования общераспространёнными полезными ископаемыми для собственных нужд, а также подземными водами в объёмах добычи, не превышающих пятидесяти кубических метров в сутки, могут быть предусмотрены договором о временном землепользовании.

Предоставление права недропользования на общераспространённые полезные ископаемые, используемые при строительстве (реконструкции) и ремонте автомобильных дорог общего пользования, железных дорог и гидросооружений, осуществляется на основании письменного разрешения местного исполнительного органа по согласованию с территориальными подразделениями уполномоченного органа по изучению и использованию недр и уполномоченного органа

в области охраны окружающей среды в порядке, установленном уполномоченным органом в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности.

Передача права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и (или) объектов, связанных с правом недропользования, осуществляется с разрешения местных исполнительных органов области, города республиканского значения, столицы, выдаваемого в порядке, установленном Законом.

Передача в залог права недропользования (его части), объектов, связанных с правом недропользования, осуществляется с разрешения компетентного органа или местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы в отношении общераспространённых полезных ископаемых, выдаваемого в порядке, установленном статьёй 37 рассматриваемого Закона.

Передача права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и подземных вод для удовлетворения собственных нужд производится одновременно с передачей земельного участка, под которым находятся общераспространённые полезные ископаемые или подземные воды, в частную собственность или землепользование. При передаче земельного участка во временное землепользование условия пользования общераспространёнными полезными ископаемыми и подземными водами для удовлетворения собственных нужд могут быть предусмотрены договором о временном землепользовании.

Разрешение местных исполнительных органов области, города республиканского значения, столицы на передачу права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и подземных вод для удовлетворения собственных нужд не требуется.

Запрещается передача права недропользования на общераспространённые полезные ископаемые и подземные воды для удовлетворения собственных нужд без передачи земельного участка, под которым они находятся.

В случае частичной передачи права недропользования другому лицу недропользователь и такое лицо должны прийти к соглашению по взаимным обязательствам, возникающим при совместном осуществлении прав и выполнении обязанностей по контракту. Договор о совместной деятельности либо иной договор об установлении взаимных прав и обязанностей в рамках деятельности по контракту между недропользователями согласовывается с компетентным органом или местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы в отношении общераспространённых полезных ископаемых и является дополнением к контракту, имеющим обязательную силу для сторон контракта.

При отчуждении права недропользования (его части) на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых заявитель о выдаче разрешения на передачу права недропользования направляется в местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы.

Выдача (отказ в выдаче) разрешения местными исполнительными органами области, города республиканского значения, столицы и выработка предложений экспертными комиссиями по вопросам недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых о выдаче (отказе в выдаче) разрешения на передачу права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых и (или) доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, осуществляются в порядке, установленном статьёй 37.

Местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы формирует перечни участков недр на предоставление права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых. Перечни участков недр формируются на основании предложений уполномоченного органа по изучению и использованию недр. Перечни участков недр, выставляемых на конкурс, утверждаются Правительством Республики Казахстан, а по общераспространённым полезным ископаемым – местными исполнительными органами области, города республиканского значения, столицы.

После утверждения такого перечня местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы производит резервирование земель для целей недропользования в порядке, установленном земельным законодательством Республики Казахстан. Перечни выставляемых на конкурс участков недр, расположенных в пределах особо охраняемых природных территорий, должны быть согласованы с уполномоченным органом в области особо охраняемых природных территорий. Конкурс на предоставление права недропользования проводится компетентным органом или местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы в соответствии с Законом. Компетентный орган или местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы проводит конкурс и заключает контракты на добычу только после государственной экспертизы недр в отношении запасов месторождений и подтверждения наличия запасов промышленных категорий.

Срок, предоставляемый участникам конкурса для подачи заявок на участие в конкурсе на предоставление права недропользования, включая общераспространённые полезные ископаемые, не может быть

менее одного месяца с даты опубликования извещения о проведении конкурса.

Срок между датой опубликования условий конкурса и датой проведения (началом подведения итогов) конкурса не может составлять менее четырёх месяцев, а по общераспространённым полезным ископаемым – менее трёх месяцев.

Победитель конкурса определяется по итогам рассмотрения конкурсных предложений: размера подписного бонуса; размера расходов на социально-экономическое развитие региона и развитие его инфраструктуры.

Победитель конкурса из числа заявителей, представивших конкурсные предложения на получение права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых, определяется конкурсной комиссией по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Подведение итогов конкурса оформляется протоколом, подписываемым всеми присутствующими членами комиссии по проведению конкурсов на предоставление права недропользования (конкурсной комиссии по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых).

Срок подведения итогов конкурса не должен превышать пятнадцать дней с даты окончания срока подачи конкурсных предложений. Срок подведения итогов конкурса может быть продлён по решению комиссии по проведению конкурсов на предоставление права недропользования (конкурсной комиссии по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых), но не более чем на один месяц. Итоги конкурса могут быть обжалованы участниками конкурса в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Контракт с победителем конкурса заключается в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом.

Конкурс на предоставление права недропользования признаётся комиссией по проведению конкурсов на предоставление права недропользования или конкурсной комиссией по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых несостоявшимся в следующих случаях: предоставления менее двух заявок; если к участию в конкурсе допущено менее двух участников; если осталось только одно не отклонённое конкурсное предложение. Решение о признании конкурса несостоявшимся оформляется протоколом комиссии по проведению конкурсов на предоставление права недропользования или конкурсной комиссией по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых. Решение комиссии

по проведению конкурсов на предоставление права недропользования или конкурсной комиссией по предоставлению права недропользования на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых о признании конкурса несостоявшимся объявляется всем участникам, допущенным к конкурсу. Объявление о признании конкурса несостоявшимся должно быть опубликовано в официальном печатном издании одновременно на казахском и русском языках, а также на официальном интернет-ресурсе государственного органа, проводящего конкурс.

Участки недр, предоставляемые для проведения операций по разведке или добыче общераспространённых полезных ископаемых на основе прямых переговоров, определяются местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы.

Контроль за исполнением недропользователями условий контрактов на разведку, добычу, совмещённую разведку и добычу, за исключением контрактов на разведку, добычу общераспространённых полезных ископаемых, осуществляется компетентным органом.

В отношении общераспространённых полезных ископаемых контроль за исполнением недропользователями условий контрактов на разведку или добычу осуществляется местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы.

В случае нарушения недропользователем условий контракта компетентный орган, а в отношении контрактов на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых – местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы письменным уведомлением указывает на обязанность недропользователя по устранению такого нарушения в установленный срок.

До подписания и регистрации контракта на разведку, совмещённую разведку и добычу победитель конкурса либо лицо, с которым контракт заключается на основе прямых переговоров, разрабатывает проект поисковых работ.

Проект поисковых работ должен содержать наиболее эффективную и интенсивную программу исследования территории, включающую современные и высокоточные методы поисков и лабораторно-аналитических исследований, которые должны обеспечивать эффективное и комплексное изучение участка недр и охватывать полностью территорию предоставленного в пользование участка недр.

Проект поисковых работ должен содержать финансовую часть с отражением в ней затрат на проведение работ по поиску и обнаружению месторождения на весь срок стадии поисковых работ. Проект поисковых работ в обязательном порядке подлежит следующим обязательным экспертизам: государственной экологической; промышленной безопасности; санитарно-эпидемиологической.

По общераспространённым полезным ископаемым проект поисковых работ рассматривается межрегиональной комиссией в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления проекта в межрегиональную комиссию и утверждается территориальным подразделением уполномоченного органа по изучению и использованию недр в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления предложения от межрегиональной комиссии.

По общераспространённым полезным ископаемым проект поисковых работ рассматривается межрегиональной комиссией в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления проекта в межрегиональную комиссию и утверждается территориальным подразделением уполномоченного органа по изучению и использованию недр в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления предложения от межрегиональной комиссии.

В случае обнаружения месторождения недропользователь обязан известить об этом компетентный орган или местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы в течение тридцати рабочих дней. Компетентный орган выдаёт разрешение на переход к этапу **оценочных работ** в течение одного месяца, местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы – в течение пятнадцати рабочих дней. Подтверждение обнаружения и определение сроков его оценки устанавливаются компетентным органом или местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы по заключению уполномоченного органа по изучению и использованию недр. Коммерческое обнаружение объявляется недропользователем.

Оценочные работы по твёрдым и общераспространённым полезным ископаемым могут включать проект опытно-промышленной добычи. Опытно-промышленная добыча может производиться также в процессе добычи полезного ископаемого в течение сроков и объёмах, установленных в проектных документах. Объёмы и сроки опытно-промышленной добычи определяются по результатам предварительной экспертизы недр. Оценочные работы по углеводородному сырью могут включать проект пробной эксплуатации. Проект пробной эксплуатации предусматривает временную эксплуатацию пробурённых разведочных скважин. Предложения о необходимости и сроках проведения пробной эксплуатации направляются центральной комиссией в уполномоченный орган по изучению и использованию недр.

По общераспространённым полезным ископаемым проект оценочных работ и проект опытно-промышленной добычи рассматриваются межрегиональной комиссией в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления соответствующего проекта в межрегиональную комиссию и утверждаются территориальными подразделениями уполномоченного органа по изучению и использованию недр в течение пятнадца-

ти рабочих дней со дня получения предложений от межрегиональной комиссии. Срок разработки и согласования проекта оценочных работ не должен превышать пять месяцев с даты принятия решения о переходе к этапу оценочных работ.

До подписания и регистрации контракта на добычу победитель конкурса либо лицо, с которым контракт заключается на основе прямых переговоров, обязаны обеспечить разработку установленных в настоящей статье проектных документов.

По твёрдым и общераспространённым полезным ископаемым и подземным водам разрабатываются:

1) проект промышленной разработки месторождения, который должен включать: календарный график горных и добычных работ и технические решения, обеспечивающие заданную производительность и другие сопутствующие добыче производственные операции; меры, обеспечивающие соблюдение требований по рациональному и комплексному использованию недр, по безопасности работы персонала, по охране окружающей среды; меры по рекультивации нарушаемых земель, а также сведения о финансировании планируемых работ с разбивкой по годам;

2) технико-экономическое обоснование.

Проектные документы по разработке месторождений общераспространённых полезных ископаемых, предусмотренные настоящей статьёй, рассматриваются межрегиональной комиссией в течение одного месяца с даты поступления соответствующего проекта в межрегиональную комиссию, и утверждаются территориальными подразделениями уполномоченного органа по изучению и использованию недр в течение пяти рабочих дней с момента получения предложений от межрегиональной комиссии.

Проекты разработки месторождений подземных вод при объёме добычи более двух тысяч кубических метров в сутки, а также для их закачки в пласт в соответствии с технологической схемой добычи полезного ископаемого рассматриваются в центральной комиссии в течение одного месяца с даты поступления соответствующего проекта в центральную комиссию, и утверждаются уполномоченным органом по изучению и использованию недр в течение пятнадцати рабочих дней с момента получения предложений от центральной комиссии.

Победитель конкурса на получение права недропользования, лицо, с которым контракт заключается на основе прямых переговоров, а также лицо, заключившее контракт, уплачивают подписной бонус в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан. При этом по контрактам, в которых национальная компания выступает недропользователем, уплата подписного бонуса в пользу Республики Казахстан производится её стратегическим партнёром, если договором о совместной деятельности с таким партнёром не предусмотрено иное.

Контракт подлежит обязательной регистрации в компетентном органе и вступает в силу с момента его регистрации. Компетентный орган ведёт реестр государственной регистрации контрактов и обеспечивает хранение контракта.

Контракт подлежит обязательной регистрации в компетентном органе и вступает в силу с момента его регистрации. Компетентный орган ведёт реестр государственной регистрации контрактов и обеспечивает хранение контракта.

Заключение и регистрация контрактов на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых осуществляются местными исполнительными органами области, города республиканского значения, столицы.

Недропользователь, осуществляющий операции по разведке или добыче общераспространённых полезных ископаемых по контракту, заключённому с местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы, обязан соблюдать порядок ведения работ на контрактной территории, установленный недропользователем, осуществляющим операции по разведке или добыче полезных ископаемых по контракту, заключённому с компетентным органом. В случае проведения в пределах одной контрактной территории операций по недропользованию двумя или более недропользователями по разным контрактам, правом на установление порядка ведения работ на контрактной территории обладает недропользователь, с которым контракт заключён ранее. Недропользователь, с которым контракт заключён позднее, обязан соблюдать порядок ведения работ на контрактной территории, установленный недропользователем, с которым контракт заключён ранее.

Порядок проведения в пределах одной контрактной территории операций по недропользованию должен быть согласован с уполномоченным органом по изучению и использованию недр. Если проведение на участке недр операций по недропользованию невозможно или затруднено, либо может привести к чрезмерным затратам недропользователя без предоставления ему сервитута на смежный или иной участок недр, лицо, заинтересованное в получении сервитута (претендент на получение сервитута), вправе обратиться к недропользователю, на участок недр которого должен быть установлен сервитут, с предложением заключить договор об установлении сервитута.

При недостижении соглашения между претендентом на получение сервитута и недропользователем о возможности установления сервитута или об условиях договора об установлении сервитута заинтересованное лицо вправе обратиться в суд.

Сервитут подлежит регистрации в компетентном органе, а в случае, если участок недр предназначен для проведения операций по разведке и добыче общераспространённых полезных ископаемых, –

в местном исполнительном органе области, города республиканского значения, столицы.

Запрещается установление сервитута в случае, если такое установление создаёт угрозу жизни и здоровью людей или окружающей среде, а равно влечёт за собой невозможность проведения на участке недр разведки и (или) добычи.

Если при проведении разведки или добычи полезных ископаемых обнаружится, что географические границы обнаружения или месторождения (независимо от расположения на суше или на море) выходят за пределы контрактной территории, указанной в геологическом или горном отводе, то вопрос о её расширении должен решаться компетентным органом или местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы при проведении разведки или добычи общераспространённых полезных ископаемых путём изменения условий контракта, без проведения конкурса в порядке и сроки, установленные Законом для согласования проекта контракта и его заключения, в случае, если эта территория свободна от недропользования.

Местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы вправе в одностороннем порядке досрочно прекратить действие контракта на разведку или добычу общераспространённых полезных ископаемых при неустранении недропользователем в указанный в уведомлении компетентного органа срок более двух нарушений обязательств, установленных контрактом на недропользование либо проектными документами.

Нарушение условий контракта, полностью устранённое недропользователем в срок, установленный в уведомлении местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, не является основанием для досрочного прекращения действия контракта в одностороннем порядке.

Таким образом, в Республике Казахстан, так же как и в России, общераспространённые полезные ископаемые имеют особый правовой режим, для которого характерны:

- отсутствие единого перечня полезных ископаемых, относимых к общераспространённым (в каждом субъекте существует свой перечень, отличный от существующих в других регионах);
- отсутствие единого порядка пользования недрами с целью разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, поскольку и порядок пользования недрами устанавливается каждым субъектом самостоятельно, возможность безлицензионного и бесконкурсного пользования недрами;
- по сравнению с необщераспространёнными полезными ископаемыми: предоставление прав недропользования в более льготном порядке, более расширенный перечень оснований прекращения прав пользования недрами.

Недропользование в Республике Беларусь

В Республике Беларусь недропользование регулирует Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14.07.2008 № 406–З. Кодекс подразделяет все полезные ископаемые, исходя из их экономического значения, на стратегические, общераспространённые, ограниченного распространения и на подземные воды.

Общераспространённые полезные ископаемые определяются «как полезные ископаемые, запасы которых свидетельствуют об их относительной достаточности для удовлетворения потребностей экономики на перспективу или которые в случае истощения их запасов могут быть заменены другими полезными ископаемыми».

Статья 23 Кодекса к общераспространённым полезным ископаемым относит:

- песок (кроме песка, используемого в качестве формовочного, для производства стекла, фарфоро-фаянсовых изделий, огнеупорных материалов, цемента);

- песчано-гравийно-валунный материал;

- глина, суглинок, супесь (кроме огнеупорных, тугоплавких, формовочных, красочных, бентонитовых, кислотоупорных и каолина, а также используемых для производства фарфоро-фаянсовых изделий, цемента);

- мел (кроме мела, используемого для производства цемента, стекла, резины, в химической промышленности);

- доломит (кроме пильного, облицовочного, а также используемого для производства стекла, в металлургической и химической промышленности);

- мергель (кроме мергеля, используемого для производства цемента);

- магматические, вулканические и метаморфические породы (строительный камень), кроме облицовочного камня и пород, используемых для производства декоративных изделий, огнеупорных и кислотоупорных материалов, минеральной ваты и каменного литья;

- торф и сапропели.

В соответствии с законодательными актами к общераспространённым полезным ископаемым могут быть отнесены и иные полезные ископаемые.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков (землепользователи) при условии соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды, законодательства об охране и использовании земель, законодательства об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в границах предоставленных им земельных участков для целей, не связанных с извлечением доходов, без предоставления горного отвода, установления

нормативов в области использования и охраны недр имеют право осуществлять:

- добычу общераспространённых полезных ископаемых на глубину до пяти метров;
- строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на глубину до пяти метров;
- использование полезных ископаемых, извлечённых из недр при строительстве подземных частей наземных зданий, сооружений и иных объектов строительства, не связанных с пользованием недрами;
- строительство и эксплуатацию буровых скважин, шахтных колодцев и иных сооружений в недрах, предназначенных для забора подземных вод из первого от земной поверхности напорного водоносного горизонта, при условии соблюдения требований законодательства об охране и использовании вод.

При этом для осуществления горных работ по добыче общераспространённых полезных ископаемых не требуется разрабатывать проектную документацию и ежегодный план развития горных работ.

Добычу имеющихся на земельном участке общераспространённых полезных ископаемых на глубину более пяти метров землепользователи могут осуществлять на основании акта, удостоверяющего горный отвод.

Местные Советы ежегодно утверждают лимиты на добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Право землепользователя на добычу на своём земельном участке общераспространённых полезных ископаемых для осуществления собственной хозяйственной деятельности, не влекущей получения дохода, также устанавливается Кодексом Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 № 425–З. Согласно данному Кодексу «во временное пользование земельные участки могут предоставляться... юридическим лицам Республики Беларусь для добычи общераспространённых полезных ископаемых, в том числе торфа, при наличии горного отвода, строительства объектов, необходимых для их переработки и хранения».

Землепользователи в соответствии с целями и условиями отвода земельных участков имеют право: использовать в установленном законодательством порядке для целей, не связанных с извлечением дохода, имеющиеся на земельном участке водные объекты, общераспространённые полезные ископаемые, в том числе торф, а также полезные свойства земель.

Изъятие и предоставление земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, лесных земель лесного фонда для целей, не связанных с назначением этих земель, а также перевод таких земель в иные ка-

тегории производятся областными и Минским городским исполнительными комитетами с соблюдением требований, установленных частями третьей и четвёртой настоящей статьи, и допускаются, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь для добычи общераспространённых полезных ископаемых, в том числе торфа, а также для использования геотермальных ресурсов недр и сушки лигнина.

Индивидуальные предприниматели, работники недропользователя и специалисты иных юридических лиц, принимавшие непосредственное участие в геологическом изучении недр и обнаружившие естественное скопление полезных ископаемых или геотермальных ресурсов недр, пригодное для промышленного и иного хозяйственного использования, могут получить статус первооткрывателя месторождения и государственное денежное вознаграждение. Однако Кодекс не признаёт такого право за лицами, открывшими месторождения общераспространённых полезных ископаемых.

Налогообложение добычи общераспространённых полезных ископаемых

Объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых, если иное не предусмотрено законом, признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. Не признаются объектом налогообложения общераспространённые полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления (статья 336 Налогового кодекса Российской Федерации).

Полезные ископаемые именуется добытым полезным ископаемым. При этом полезным ископаемым признаётся продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров (если иное не предусмотрено законом), содержащаяся в фактически добытом (извлечённом) из недр (отходов, потерь) минеральном сырьё (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая национальному стандарту, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого – стандарту организации.

Видами добытого общераспространённого полезного ископаемого являются: торф, неметаллическое сырьё, используемое в основном в строительной индустрии (гипс, ангидрит, мел природный, доломит, флюс известняковый, известняк и известковый камень для изготовле-

ния извести и цемента, песок природный строительный, галька, гравий, песчано-гравийные смеси, камень строительный, облицовочные камни, мергели, глины, другие неметаллические ископаемые, используемые в строительной индустрии).

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого, как стоимость добытых полезных ископаемых. Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов: исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учёта субсидий; либо исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого; либо исходя из расчётной стоимости добытых полезных ископаемых. Если выручка от реализации добытого полезного ископаемого получена в иностранной валюте, то она пересчитывается в рубли по курсу, установленному Центральным банком Российской Федерации на дату реализации добытого полезного ископаемого, определяемую в зависимости от выбранного налогоплательщиком метода признания доходов.

В сумму расходов по доставке включаются расходы на оплату таможенных пошлин и сборов при внешнеторговых сделках, расходы по доставке (перевозке) добытого полезного ископаемого от склада готовой продукции (узла учёта, входа в магистральный трубопровод, пункта отгрузки потребителю или на переработку, границы раздела сетей с получателем и тому подобных условий) до получателя, а также на расходы по обязательному страхованию грузов, исчисленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае отсутствия у налогоплательщика реализации добытого полезного ископаемого налогоплательщик применяет способ оценки, исходя из расчётной стоимости полезных ископаемых. При определении расчётной стоимости добытого полезного ископаемого учитываются следующие виды расходов, произведённых налогоплательщиком в налоговом периоде:

1) материальные расходы, за исключением понесённых в процессе хранения, транспортировки, упаковки и иной подготовки (включая предпродажную подготовку), при реализации добытых полезных ископаемых (включая материальные расходы, а также за исключением расходов, осуществлённых налогоплательщиком при производстве и реализации иных видов продукции, товаров (работ, услуг));

2) расходы на оплату труда за исключением расходов на оплату труда работников, не занятых при добыче полезных ископаемых;

3) суммы начисленной амортизации, за исключением сумм начисленной амортизации по амортизируемому имуществу, не связанному с добычей полезных ископаемых;

4) расходы на ремонт основных средств, за исключением расходов на ремонт основных средств, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) расходы на освоение природных ресурсов, определяемые в соответствии со статьёй 261 Налогового кодекса;

6) прочие расходы.

Прямые расходы, произведённые налогоплательщиком в течение налогового периода, распределяются между добытыми полезными ископаемыми и остатком незавершённого производства на конец налогового периода.

Косвенные расходы, произведённые налогоплательщиком в течение отчётного (налогового) периода, распределяются между затратами на добычу полезных ископаемых и затратами на иную деятельность налогоплательщика пропорционально доле прямых расходов, относящихся к добыче полезных ископаемых, в общей сумме прямых расходов. Общая сумма расходов, произведённых налогоплательщиком в налоговом периоде, распределяется между добытыми полезными ископаемыми пропорционально доле каждого добытого полезного ископаемого в общем количестве добытых полезных ископаемых в этом налоговом периоде. Сумма косвенных расходов, относящаяся к добытым в налоговом периоде полезным ископаемым, полностью включается в расчётную стоимость добытых полезных ископаемых за соответствующий налоговый период.

Налогообложение производится по налоговой ставке 0 процентов в объёме нормативных потерь полезных ископаемых. Нормативными потерями полезных ископаемых признаются фактические потери полезных ископаемых при добыче, технологически связанные с принятой схемой и технологией разработки месторождения, в пределах нормативов потерь, утверждаемых в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Если на момент наступления срока уплаты налога по итогам первого налогового периода очередного календарного года у налогоплательщика отсутствуют утверждённые нормативы потерь на очередной календарный год, впредь до утверждения указанных нормативов потерь применяются нормативы потерь, утверждённые ранее в порядке, установленном абзацем вторым настоящего подпункта, а по вновь разрабатываемым месторождениям – нормативы потерь, установленные техническим проектом.

Порядок определения нормативов потерь полезных ископаемых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 № 921 «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения». Нормативы потерь твёрдых полезных ископаемых (включая общераспространённые) и подземных вод (минеральных, промышленных,

термальных) при добыче рассчитываются по конкретным местам образования потерь при проектировании горных работ и утверждаются недропользователем в составе проектной документации, подготовленной и согласованной в соответствии со статьёй 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах».

Недропользователь направляет сведения об утверждённых нормативах потерь с протоколом согласования проектной документации в территориальный орган Федеральной налоговой службы, в котором он состоит на налоговом учёте, в 10-дневный срок со дня их утверждения. Нормативы потерь твёрдых полезных ископаемых и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных) уточняются в зависимости от конкретных горно-геологических условий, применяемых схем, способов и систем разработки участка месторождения, планируемого к разработке в предстоящем году, при подготовке годовых планов развития горных работ (годовых программ работ). Для месторождений, срок разработки которых не превышает 5 лет (без учёта периода подготовки месторождения к промышленной эксплуатации), нормативы потерь полезных ископаемых при их добыче включаются в состав технического проекта на разработку месторождения на весь период разработки месторождения и впоследствии не уточняются. Нормативы потерь твёрдых полезных ископаемых (включая общераспространённые) и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных), не превышающие по величине нормативы, утверждённые в составе проектной документации, ежегодно утверждаются недропользователем. При отсутствии утверждённых 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.

Нормативы потерь общераспространённых полезных ископаемых, превышающие по величине нормативы, утверждённые в составе проектной документации, утверждаются недропользователем после их согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство субъекта Российской Федерации своим постановлением утверждает порядок согласования потерь общераспространённых полезных ископаемых (ОПИ), превышающих по величине нормативы, утверждённые в составе проектной документации при пользовании участками недр местного значения. Решение о согласовании нормативов потерь ОПИ уполномоченный орган принимает на ос-

новании заявления недропользователя. Вместе с заявлением недропользователем представляются следующие документы:

- копии утверждённых нормативов потерь общераспространённых полезных ископаемых за предыдущий период;

- сведения о документах, подтверждающих согласование проектной документации на разработку месторождения, с указанием утверждённых в составе проектной документации нормативов потерь общераспространённых полезных ископаемых;

- копия утверждённого действующего проекта разработки месторождения (допускается представление титульного листа проекта разработки месторождения и раздела, в котором приведено обоснование нормативов потерь общераспространённых полезных ископаемых при разработке рассматриваемого месторождения (участка недр);

- копия плана развития горных работ на предстоящий год по рассматриваемому месторождению (участку недр), согласованного с территориальным органом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, с графическими приложениями;

- пояснительная записка с обоснованием и расчётом нормативов потерь ОПИ при добыче по рассматриваемому месторождению, включая расчёт нормативов потерь ОПИ по каждой выемочной единице, вовлекаемой в отработку в планируемом периоде.

Нормативы потерь ОПИ утверждаются недропользователем после их согласования с министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации. Рассмотрение заявления и прилагаемых к нему документов осуществляется уполномоченным органом в течение 30 дней со дня их регистрации в уполномоченном органе. По результатам рассмотрения представленных материалов уполномоченным органом принимается решение о согласовании или мотивированном отказе в согласовании нормативов потерь ОПИ. Решение уполномоченного органа о согласовании нормативов потерь ОПИ оформляется распоряжением уполномоченного органа и направляется недропользователю в течение 5 дней со дня его принятия.

Основания для принятия решения об отказе в согласовании нормативов потерь ОПИ: непредставление документов в полном объёме, а также недостоверность содержащейся в них информации либо отсутствие у заявителя лицензии на право пользования участком недр местного значения; неверно произведённые расчёты нормативов потерь ОПИ. В течение 5 дней со дня принятия решения об отказе в согласовании нормативов потерь ОПИ уполномоченный орган направляет недропользователю письменное уведомление о принятом решении с указанием причин отказа с одновременным возвратом приложенных к заявлению документов. Отказ в согласовании нормативов потерь ОПИ не препятствует повторной подаче заявления в уполномоченный

орган после устранения причин отказа в согласовании нормативов потерь ОПИ. Решение об отказе в согласовании нормативов потерь ОПИ может быть обжаловано в суде в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Оформление документов, связанных с утверждением нормативов потерь ОПИ, может быть осуществлено на интернет-портале «Электронное правительство. Госуслуги» – www.gosuslugi.ru. Заявка может быть подана лично, через законного представителя, почтой, электронной почтой. Результат может быть получен лично или доставлен почтой. Услуга предоставляется бесплатно. Срок предоставления государственной услуги зависит от трудоёмкости работ и составляет 30 дней с даты обращения заявителя. Получателями государственной услуги являются индивидуальные предприниматели и юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (далее – заявители), осуществляющие добычу общераспространённых полезных ископаемых на месторождениях или участках недр, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для согласования нормативов потерь заявитель подаёт заявление о согласовании нормативов потерь по форме согласно приложению к административному регламенту. К заявлению прилагаются:

- копии действующего проекта разработки месторождения (допускается представление титульного листа проекта и раздела, в котором приведено обоснование нормативов потерь общераспространённых полезных ископаемых при разработке рассматриваемого месторождения (участка недр);

- копии плана развития горных работ на предстоящий год по рассматриваемому месторождению (участку недр), согласованный территориальной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

- копии горноотводного акта месторождения (участка недр);

- пояснительную записку по обоснованности расчётов нормативов потерь, превышающих по величине нормативы, утверждённые в составе проектной документации при добыче.

Копии документов должны быть заверены подписью и печатью заявителя. Материалы предоставляются также на электронном носителе, подписанном электронной цифровой подписью (CD-R/RW, DVD-R/RW или карты памяти).

Налогообложение производится при добыче торфа по налоговой ставке 4 процента, добыче неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, и иных полезных ископаемых, не включённых в другие группировки полезных ископаемых – 5,5 процента.

Налогоплательщики, осуществившие за счёт собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых и освобождённые по состоянию на 1 июля 2001 года в соответствии с федеральными законами от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений, уплачивают налог в отношении полезных ископаемых, добытых на соответствующем лицензионном участке, с коэффициентом 0,7.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации налоговые доходы на добычу общераспространённых полезных ископаемых подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %.

Продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, техническом переделе) полезного ископаемого, является продукцией обрабатывающей промышленности и не может признаваться полезным ископаемым. Но наибольшее количество споров возникает между налогоплательщиком и налоговым органом по вопросу: что считать первичной продукцией, которая соответствует стандарту.

Например, в решении по делу № А27–627/2008–6 суд согласился с позицией налогоплательщика, принявшего в качестве добытого полезного ископаемого камень строительный, а не продукт его переработки – щебень и отсев из песка. Посчитав, что полезным ископаемым является не добываемый налогоплательщиком строительный камень (известняк), а продукт его переработки щебень и отсев из песка дроблёного, налоговый орган не учёл, что переработанный строительный камень в виде щебня и отсева из песка не является полезным ископаемым, поскольку, как установлено судом, данные виды продукции производятся из добытого из недр строительного камня путём дробления и не являются первыми по своему качеству и характеристикам продукцией, соответствующей ГОСТу 8267–93 и ОСТу 21–73–87. Результат переработки строительного камня в виде щебня и отсева из песка в целях налогообложения полезным ископаемым быть не может, поскольку эти виды продукции производятся путём дробления, а не извлечения из недр.

Стоимость указанных видов продукции не должна учитываться при исчислении налога на добычу полезных ископаемых.

Платежи за пользование недрами

При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

– разовые платежи за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование;

- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- регулярные платежи за пользование недрами.

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии (статья 40 Закона «О недрах»).

Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее чем десять процентов величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчёте на среднегодовую мощность добывающей организации.

Методика расчёта минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр¹.

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.

В случае прекращения, в том числе досрочного, права пользования недрами уплаченные пользователями недр разовые платежи за пользование недрами возврату не подлежат.

Статья 43 Закона Российской Федерации «О недрах» устанавливает общий порядок для регулярных платежей за пользование недрами.

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.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно по каждому виду работ, осуществляемых в Рос-

¹ Приказ Минприроды России от 30.09.2008 № 232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами» (вместе с «Методикой расчёта минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами»). Зарегистрирован в Минюсте РФ 22.12.2008 № 12914).

сийской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (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 за:

- пользование недрами для регионального геологического изучения;
- пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;
- разведку полезных ископаемых на месторождениях, введённых 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 ставок регулярных платежей за пользование недрами устанавливаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации¹. 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 платёж за пользование недрами взимается за площадь участка недр, предоставленного недропользователю, за вычетом площади возвращённой части участка недр.

Регулярный платёж за пользование недрами взимается за площадь участка недр, предоставленного недропользователю, за вычетом площади возвращённой части участка недр.

Расчёт конкретных размеров ставок регулярного платежа за пользование недрами производится по формуле:

$$R = R_{\min} + K (R_{\max} - R_{\min}),$$

где:

R – конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами (руб.);

R_{\max} – максимальный установленный размер ставки регулярного платежа (руб.);

¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 7 марта 2014 г. № 134 «Об утверждении Порядка определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами». Зарегистрирован в Минюсте РФ 8 октября 2014 года, регистрационный номер 34266.

R_{\min} – минимальный установленный размер ставки регулярного платежа (руб.);

K – поправочный коэффициент (может принимать значения от 0 до 1).

Максимальный (R_{\max}) и минимальный (R_{\min}) размер ставки регулярного платежа в формуле определяется в зависимости от видов работ и полезных ископаемых в соответствии со статьёй 43 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395–1 «О недрах».

Поправочный коэффициент K в формуле, если иное не установлено настоящим Порядком, определяется как сумма поправочных коэффициентов, учитывающих условия проведения геологоразведочных работ и строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, приведённых в Приложении № 1 к настоящему Порядку.

Минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых для «прочих полезных ископаемых» составляют 30 и 135 рублей за 1 кв. километр, для торфа – 27 и 135 рублей за 1 кв. километр соответственно.

Ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых для «прочих твёрдых полезных ископаемых»: 1000 (минимальная) и 10 000 (максимальная) рублей за 1 кв. километр.

Размеры регулярных платежей за пользование недрами, условия и порядок их взимания при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются соглашениями о разделе продукции в пределах, установленных настоящей статьёй. При выполнении соглашений о разделе продукции, заключённых до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», применяются условия исчисления и уплаты регулярных платежей, установленные указанными соглашениями.

Для определения конкретных ставок регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, начиная с 5-го года, а при проведении работ по геологическому изучению участков недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа – с 7-го года пользования недрами, исчисленного с квартала, следующего за кварталом, в котором произведена государственная регистрация лицензии на пользование недрами, поправочный коэффициент K принимается равным 1.

Для определения конкретных ставок регулярных платежей за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых начиная с 4-го года проведения разведочных работ, исчисленного с квартала, следующего за кварталом, в котором в установленном порядке в государственном реестре работ по геологическому изучению недр зарегистрированы разведочные работы, поправочный коэффициент K принимается равным 1.

Конкретный размер ставки регулярного платежа округляется до целых рублей по правилам математического округления чисел.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Налогообложение недропользования в Республике Казахстан

При проведении операций по недропользованию в рамках контрактов на недропользование, заключённых в порядке, определённом законодательством Республики Казахстан, недропользователи уплачивают все налоги и другие обязательные платежи в бюджет, установленные Налоговым кодексом Республики Казахстан. Для недропользователей предусмотрены следующие налоги и специальные платежи: подписной бонус; бонус коммерческого обнаружения; платёж по возмещению исторических затрат; налог на добычу полезных ископаемых; налог на сверхприбыль. Размер налогов и платежей зависит от геологических условий добычи и выработанности месторождения. Порядок отнесения месторождения (группы месторождений, части месторождения) к категории низкорентабельных, высоковязких, обводненных, малобетных и выработанных, их перечень и порядок налогообложения в части налогов и специальных платежей определяются Правительством Республики Казахстан.

Подписной бонус – разовый фиксированный платёж недропользователя за приобретение права недропользования на контрактной территории. Стартовый размер подписного бонуса устанавливается отдельно для каждого заключаемого контракта на недропользование.

Размер подписного бонуса для контрактов на проведение геологической разведки территории, на которой отсутствуют утверждённые запасы полезных ископаемых:

– для контрактов по общераспространённым полезным ископаемым, подземным водам и лечебным грязям – 40-кратный размер месячного расчётного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете;

Размер подписного бонуса для контрактов на добычу:

– для контрактов на общераспространённые полезные ископаемые, подземные воды и лечебные грязи – по формуле ($C \times 0,01 \%$), но не менее 120-кратного размера месячного расчётного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете.

В Казахстане стоимость запасов полезных ископаемых определяется по биржевой цене, установленной на данные полезные ископаемые на Международной нефтяной бирже или Лондонской бирже металлов и публикуемой в справочнике «Platt's Crude Oil Marketwire» компании «The McGraw-Hill Companies Inc», журнале «Metal Bulletin» издательства «Metal Bulletin Journals Limited», журнале «Metal-pages» издательства «Metal-pages Limited» на дату объявления конкурса на получение права недропользования, в порядке, установленном статьями 334 и 338 настоящего Кодекса. В случае, когда биржевая цена на полезные ископаемые не установлена, стоимость извлекаемых и прогнозируемых запасов определяется из суммы общих затрат на добычу, указанных в рабочей программе за весь период действия контракта, увеличенных на коэффициент 1,2.

Стартовый размер подписного бонуса до проведения конкурса на получение права недропользования может быть увеличен по решению конкурсной комиссии компетентного органа. Окончательный размер подписного бонуса в сумме не ниже стартового устанавливается решением конкурсной комиссии по результатам проведённого конкурса на получение права недропользования или компетентным органом по результатам проведения прямых переговоров с недропользователем и включается в контракт на недропользование.

Подписной бонус уплачивается в бюджет в следующем порядке:

– пятьдесят процентов от установленной суммы – в течение тридцати календарных дней с даты объявления налогоплательщика победителем конкурса в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании;

– пятьдесят процентов от установленной суммы – не позднее тридцати календарных дней с даты вступления в силу контракта на недропользование.

Бонус коммерческого обнаружения уплачивается недропользователем за каждое коммерческое обнаружение полезных ископаемых на контрактной территории, в том числе за обнаружение в ходе проведения дополнительной разведки месторождений, приводящее к увеличению первоначально установленных извлекаемых запасов, за исключением случаев, оговорённых законом.

По контрактам на проведение разведки месторождений полезных ископаемых, не предусматривающим последующей их добычи, бонус коммерческого обнаружения не уплачивается.

Плательщиками бонуса коммерческого обнаружения являются недропользователи, объявившие о коммерческом обнаружении полезных ископаемых на контрактной территории при проведении операций по недропользованию в рамках заключённых контрактов на недропользование. Объектом обложения бонусом коммерческого обнаружения является физический объём извлекаемых запасов полезных ископаемых, который утверждён уполномоченным для этих целей государственным органом на данной контрактной территории.

Налоговой базой для исчисления бонуса коммерческого обнаружения является стоимость объёма извлекаемых запасов полезных ископаемых, утверждённого уполномоченным для этих целей государственным органом.

В целях исчисления бонуса коммерческого обнаружения стоимость объёма извлекаемых запасов полезных ископаемых определяется по биржевой цене, установленной на данные полезные ископаемые на Международной нефтяной бирже или Лондонской бирже металлов и публикуемой в справочнике «Platt's Crude Oil Marketwire» компании «The McGraw-Hill Companies Inc», журнале «Metal Bulletin» издательства «Metal Bulletin Journals Limited», журнале «Metal-pages' издательства «Metal-pages Limited» на дату осуществления платежа, в порядке, установленном законом.

В случае, когда на полезные ископаемые не установлена биржевая цена, стоимость извлекаемых запасов определяется исходя из суммы плановых затрат на добычу, указанных в утверждённом уполномоченным для этих целей государственным органом **технико-экономическом обосновании контракта**, увеличенных на размер плановой рентабельности. Сумма бонуса коммерческого обнаружения определяется исходя из объекта обложения, налоговой базы и ставки. Бонус коммерческого обнаружения уплачивается по ставке 0,1 процента от налоговой базы. Бонус коммерческого обнаружения уплачивается не позднее 90 дней со дня утверждения уполномоченным для этих целей государственным органом объёма извлекаемых запасов полезных ископаемых на месторождении.

Платёж по возмещению исторических затрат является фиксированным платежом недропользователя по возмещению суммарных затрат, понесённых государством на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории до заключения контракта на недропользование. Плательщиками платежа по возмещению исторических затрат являются недропользователи, заключившие контракты на недропользование в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, по месторождениям полезных ископаемых, по которым государство понесло затраты на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории до заключения контрактов. Сумма исторических затрат, понесённых

государством на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории, рассчитывается уполномоченным для этих целей государственным органом в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, и уплачивается в бюджет в соответствии с положениями настоящей статьи. Часть суммы исторических затрат в соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании подлежит уплате в бюджет в виде платы за приобретение геологической информации, находящейся в государственной собственности. Оставшаяся часть суммы исторических затрат подлежит уплате в бюджет в виде платежа по возмещению исторических затрат.

Платёж по возмещению исторических затрат, понесённых государством на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории, уплачивается недропользователем с начала этапа добычи после коммерческого обнаружения в следующем порядке:

– если общий размер платежа по возмещению исторических затрат, понесённых государством на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории, составляет сумму менее 10000-кратного размера месячного расчётного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете, то платёж по возмещению исторических затрат уплачивается не позднее 10 апреля года, следующего за годом, в котором недропользователь приступил к добыче полезных ископаемых;

– если общий размер платежа по возмещению исторических затрат, понесённых государством на геологическое изучение и обустройство соответствующей контрактной территории, составляет сумму, превышающую 10000-кратный размер месячного расчётного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете, то платёж по возмещению исторических затрат уплачивается недропользователем ежеквартально равными долями в сумме, эквивалентной сумме не менее 2500-кратного размера месячного расчётного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете, по графику, согласованному с уполномоченным государственным органом по проведению экономической экспертизы, но не более десяти лет.

По контрактам на проведение разведки месторождений полезных ископаемых, не предусматривающим последующей их добычи, платёж по возмещению исторических затрат не уплачивается.

Налог на добычу полезных ископаемых уплачивается недропользователем в денежной или натуральной форме отдельно по каждому виду добываемых на территории Республики Казахстан минерального сырья, нефти, подземных вод и лечебных грязей. В ходе осуществления деятельности по контракту на недропользование денежная форма вы-

платы налога на добычу полезных ископаемых по решению Правительства Республики Казахстан может быть заменена натуральной формой в порядке, установленном дополнительным соглашением, заключаемым между уполномоченным государственным органом и недропользователем.

Порядок исчисления и уплаты налога на добычу ОПИ определяется статьями 340–342 Кодекса. Объектом обложения является физический объём добытых недропользователем за налоговый период общераспространённых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей. Налоговой базой для исчисления налога на добычу полезных ископаемых является стоимость объёма добытых недропользователем за налоговый период общераспространённых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей. Стоимость добытых недропользователем за налоговый период ОПИ, подземных вод и лечебных грязей определяется исходя из средневзвешенной цены их реализации, определяемой за налоговый период. Средневзвешенная цена реализации применяется недропользователем ко всему объёму добытых за налоговый период ОПИ, подземных вод и лечебных грязей, в том числе и к объёмам, переданным по производственной себестоимости добычи структурному подразделению в рамках одного юридического лица для последующей переработки и (или) использованным на собственные производственные нужды недропользователя, включая использование в качестве исходного сырья для производства товарной продукции. В случае отсутствия реализации ОПИ, подземных вод и лечебных грязей в отчётном налоговом периоде их стоимость определяется исходя из средневзвешенной цены реализации последнего налогового периода, в котором имела место реализация.

При полном отсутствии реализации ОПИ, подземных вод и лечебных грязей с начала действия контракта на недропользование их стоимость определяется исходя из фактической производственной себестоимости добычи и первичной переработки (обогащения), определяемой в соответствии с международными стандартами финансовой отчётности и требованиями законодательства Республики Казахстан о бухгалтерском учёте и финансовой отчётности, увеличенной на 20 %.

В случае последующей реализации ОПИ, подземных вод и лечебных грязей недропользователь обязан произвести корректировку сумм исчисленного налога на добычу полезных ископаемых с учётом фактической средневзвешенной цены реализации в налоговом периоде, в котором имело место первая реализация. Корректировка исчисленных сумм налога на добычу полезных ископаемых производится недропользователем за двенадцатимесячный период, предшествующий налоговому периоду, в котором произошла первая реализация. При этом

сумма корректировки является налоговым обязательством текущего налогового периода.

Кодексом установлены следующие ставки налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых, подземные воды и лечебные грязи:

– нерудное сырьё для металлургии, формовочный песок, глинозёмсодержащие породы (полевошпат, пегматит), известняк, доломит, известняково-доломитовые породы, известняк для пищевой промышленности – 2,5 %;

– прочее нерудное сырьё, огнеупорная глина, каолин, вермикулит, соль поваренная – 4,7 %;

– местные строительные материалы, вулканические пористые породы (туфы, шлаки, пемзы), вулканические водосодержащие стекла и стекловидные породы (перлит, обсидиан), галька и гравий, гравийно-песчаная смесь, гипс, гипсовый камень, ангидрит, гажа, глина и глинистые породы (тугоплавкая и легкоплавкая глина, суглинок, аргиллит, алевролит, глинистые сланцы), мел, мергель, мергельно-меловые породы, кремнистые породы (трепел, опоки, диатомит), кварцево-полевошпатовые породы, камень бутовый, осадочные, изверженные и метаморфические породы (гранит, базальт, диабаз, мрамор), песок (строительный, кварцевый, кварцево-полевошпатовый), кроме формовочного, песчаник, природные пигменты, ракушечник – 5,6 %;

– подземные воды, лечебные грязи – 10,6 %.

Налог на сверхприбыль при добыче общераспространённых полезных ископаемых не взимается.

Налогообложение недропользования в Республике Таджикистан

Налоговый кодекс Республики Таджикистан предусматривает уплату недропользователем роялти. Роялти является платежом, выплачиваемым недропользователем в отдельности по каждому виду (по всем видам) добываемых на территории Республики Таджикистан полезных ископаемых, независимо от того, были ли они поставлены (отгружены) покупателям (получателям) или использованы на собственные нужды.

В ходе осуществления деятельности по контракту денежная форма выплаты роялти, по решению Правительства Республики Таджикистан, на основании дополнительного соглашения недропользователя с компетентным органом, может быть временно, полностью или частично заменена на натуральную форму выплаты, эквивалентную денежной форме.

Плательщиками роялти являются недропользователи, осуществляющие добычу полезных ископаемых, включая извлечение полезных ископаемых из техногенных минеральных образований, независимо от того, имела ли место их поставка (отгрузка) в отчётном периоде. Размер роялти определяется исходя из объекта налогообложения, базы исчисления и ставки.

Объектом налогообложения по всем видам полезных ископаемых является объём добычи полезных ископаемых или объём первого товарного продукта, полученного из фактически добытых полезных ископаемых, исчисленный в соответствующих натуральных единицах измерения. Базой исчисления роялти является стоимость полезных ископаемых, определяемая в соответствии с законом. Ставка роялти устанавливается в каждом контракте индивидуально исходя из экономической эффективности проекта отдельно по каждому виду (по всем видам) полезных ископаемых, за исключением общераспространённых полезных ископаемых и подземных вод, в порядке, определённом Правительством Республики Таджикистан. Минимальная ставка роялти по любому виду полезных ископаемых должна быть не менее 0,5%.

Ставки роялти по общераспространённым полезным ископаемым и подземным водам являются едиными для всех недропользователей и устанавливаются Правительством Республики Таджикистан в процентах. Роялти по общераспространённым полезным ископаемым и подземным водам уплачиваются недропользователем независимо от того, поставлены ли они потребителям или использованы для собственных нужд, за исключением оговариваемых законом случаев.

В случае добычи по одному контракту нескольких видов полезных ископаемых роялти устанавливаются и уплачиваются по каждому виду полезных ископаемых. Размер роялти, подлежащий уплате в бюджет, определяется как сумма произведений стоимости каждого из добытых недропользователем за налоговый период полезных ископаемых на соответствующие ставки роялти.

В целях исчисления размера роялти, подлежащего уплате в бюджет, стоимость добытых недропользователем за налоговый период полезных ископаемых, за исключением золота, серебра и платины, определяется исходя из средневзвешенной цены поставки за налоговый период добытых полезных ископаемых или первого товарного продукта, полученного из добытых полезных ископаемых, без учёта косвенных налогов.

Налоговым (отчётным) периодом по определению и уплате роялти является календарный месяц. Декларация (расчёт) по роялти представляется недропользователем по форме и в порядке, установленным уполномоченным государственным органом по согласованию с компетентным органом, налоговому органу по месту своего учёта до десятого

числа месяца, следующего за отчётным периодом. Роялти по всем видам полезных ископаемых уплачивается не позднее 15 числа месяца, следующего за отчётным периодом.

В случае отсутствия реализации первого товарного продукта в налоговом периоде за средневзвешенную цену реализации (без учёта косвенных налогов), за исключением золота, серебра, платины и общераспространённых полезных ископаемых и подземных вод, для исчисления стоимости добытых полезных ископаемых принимается средневзвешенная цена реализации (без учёта косвенных налогов) товарного продукта последнего периода, в котором имела место реализация (поставка).

При отсутствии реализации общераспространённых полезных ископаемых в налоговом периоде или в случае их полного использования для собственных нужд за средневзвешенную цену реализации первого товарного продукта принимается фактически сложившаяся сумма затрат недропользователя на их добычу и первичную обработку, увеличенная на условную рентабельность в размере 10% от суммы вышеуказанных затрат.

В случае использования подземных вод в качестве основного компонента выпускаемой продукции и (или) услуг за средневзвешенную цену реализации первого товарного продукта в налоговом периоде принимается фактически сложившаяся сумма затрат недропользователя на их добычу и первичную обработку, увеличенная на условную рентабельность в размере 10 процентов от суммы вышеуказанных затрат.

Натуральная форма выплаты роялти должна быть эквивалентна установленной в контракте для платежей роялти денежной форме выплаты.

Сроки передачи недропользователем продукции, передаваемой в счёт уплаты роялти, в дополнительных соглашениях должны соответствовать срокам уплаты роялти, установленным в контракте на недропользование для выплаты в денежной форме. Недропользователь передаёт продукцию получателю не позднее срока уплаты платежей роялти, установленного контрактом на недропользование. Получатель в срок уплаты платежей роялти, установленный контрактом на недропользование для выплаты в денежной форме, перечисляет в бюджет сумму роялти в денежной форме, исчисленную недропользователем в соответствии с условиями контракта, а также самостоятельно осуществляет контроль за своевременностью и полнотой передачи ему недропользователем соответствующего объёма продукции в натуральной форме.

Недропользователь и получатель по форме и в порядке, установленным уполномоченным государственным органом, представляют в соответствующий налоговый орган отчётность об уплате роялти в натуральной форме в сроки, установленные контрактом.

За нарушение сроков и полноты перечисления в бюджет средств за полученную продукцию в счёт уплаты роялти получатель несёт ответственность в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Административная и уголовная ответственность за нарушение правил недропользования

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹ устанавливает ответственность за нарушения законодательства при добыче общераспространённых полезных ископаемых.

Согласно статье 8.7 КоАП невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространённые полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трёх тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трёх тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Нарушение правил охраны водных объектов согласно статье 8.13 КоАП, выражающееся в незаконной добыче песка, гравия, глины и иных общераспространённых полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трёх тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

недрами, и (или) требований, утверждённых в установленном порядке технических проектов влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей (статья 7.3).

Пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утверждённого в установленном порядке технического проекта, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трёх тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых, в том числе размещение в местах их залегания подземных сооружений без разрешения, необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трёх тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Статья 255 Уголовного кодекса Российской Федерации за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, устанавливает штраф в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до восемнадцати месяцев, либо лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет, либо обязательные работы на срок до четырёхсот восьмидесяти часов, либо исправительные работы на срок до двух лет.

Самовольная уступка права пользования землёй, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольная мена земельного участка влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей (статья 7.10 КоАП РФ).

Выборочная (внепроектная) отработка месторождений полезных ископаемых, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, разубоживание полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых или при переработке мине-

рального сырья, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей (статья 8.10).

Невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, вправе:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, его заместители;

2) руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, их заместители;

3) государственные инспектора федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений;

4) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, их заместители;

5) начальники отделов, заместители начальников отделов, главные государственные инспектора и государственные инспектора территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

Субъекты Российской Федерации имеют кодексы об административных правонарушениях. В основном они дублируют нормы соответствующего федерального Кодекса. Кодекс Липецкой области об ад-

министративных правонарушениях от 31 августа 2004 года № 119-ОЗ устанавливает за нарушение порядка добычи общераспространённых полезных ископаемых собственниками, владельцами земельных участков, установленного администрацией области, административный штраф на граждан в размере от одной тысячи пятисот двух тысяч рублей; на должностных лиц – от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

Муниципальные образования разрабатывают административные регламенты осуществления контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых.

За пользование недрами без лицензии на право пользования недрами юридические лица подлежат привлечению к административной ответственности в виде штрафа в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей. Должностные лица за совершение указанного правонарушения могут быть подвергнуты штрафным санкциям в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. В том случае, если пользование недрами осуществляется с нарушением условий лицензии на право пользования недрами либо с нарушением требований технического проекта, то на юридическое лицо налагаются штрафные санкции в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, а на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей.

В феврале 2014 года Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) приняло решение о внесении изменений в Кодекс республики об административных правонарушениях. За добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, строительстве подземных сооружений для собственных нужд на глубину до пяти метров с нарушением порядка пользования недрами, без получения информации об отсутствии под земельным участком общераспространённых полезных ископаемых, числящихся на государственном балансе, без ограждения с предупредительными аншлагами и без представления отчёта о количестве добытого по каждому виду полезного ископаемого и области его применения, реализации в республиканский орган управления государственным фондом недр до 5 февраля года, следующего за отчётным годом, и (или) без извещения республиканского органа управления госфондом недр о завершении пользования участком недр не позднее, чем за 15 календарных дней до его завершения влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от 50 до 100 тысяч рублей.

Добыча общераспространённых полезных ископаемых в границах предоставленных горных отводов для собственных производственных и технологических нужд с нарушением порядка их добычи без регистрации участка недр и передачи балансовых запасов из нераспреде-

ленного фонда недр республиканским органом управления государственным фондом недр, и без извещения республиканского органа управления госфонда о завершении добычных работ на участках недр не позднее, чем за 15 дней до их завершения, и без предоставления отчёта в республиканский орган управления государственным фондом недр до 5 февраля года, следующего за отчётным годом, влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трёх до пяти тысяч рублей, на юридических лиц – от 10 до 20 тысяч рублей.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.3 КоАП РФ, рассматривают должностные лица Управления Росприроднадзора по субъекту Российской Федерации, а также регионального министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в части пользования участками недрами, содержащими общераспространённые полезные ископаемые.

Имеют место случаи добычи общераспространённых полезных ископаемых в отсутствие лицензии на право пользования недрами, нарушения лицензионных условий пользования участками недр местного значения. По отмеченным нарушениям виновные привлекались к административной ответственности по части 2 статьи 7.3 Кодекса об административных правонарушениях. Органами земельного надзора рассчитывается ущерб, причинённый почве как объекту окружающей среды в процессе незаконной добычи общераспространённых полезных ископаемых.

Нередко пользователи недр при добыче полезных ископаемых нарушают земельное законодательство, приступая к добыче без оформления правоустанавливающих документы на землю и перевода земель из одной категории в другую; не занимаются рекультивацией земель после завершения программы добычи. Не во всех муниципальных образованиях созданы и функционируют Постоянные комиссии по рекультивации земель, отсутствуют муниципальные акты о создании и функционировании таких комиссий.

Судебная правоприменительная практика

1. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2012 года № 3-АПГ12-1.

Приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 14 июня 2011 года № 239 был утверждён Порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Согласно пункту 4 Порядка под собственными нуждами понимаются потребности соб-

ственника, землепользователя, землевладельца и арендатора земельного участка, не связанные с использованием результатов деятельности в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли. Пункт 13 Порядка предусматривал, что добыча и использование общераспространённых полезных ископаемых или продуктов их переработки собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли, допускается только при наличии лицензии на пользование недрами.

ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» обратилось в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня принятия пункта 4 полностью и пункта 13 Порядка в части слов «в том числе для производственных нужд», поскольку они противоречат статье 19 Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395–1, в соответствии с которой собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе. ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» полагало, что включением в Порядок оспариваемых пунктов Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми фактически ввело ограничение, не предусмотренное федеральным законодательством, поскольку лишило собственника, землепользователя, землевладельца и арендатора земельного участка права безлицензионной добычи общераспространённых полезных ископаемых на том основании, что результаты их деятельности связаны с использованием в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли. Решением Верховного Суда Республики Коми от 29 декабря 2011 года требования заявителя были удовлетворены. Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признала решение суда по существу правильным.

Согласно Закону «О недрах» к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относится, в числе прочих, разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах. Однако, самостоятельно определив в оспариваемом нормативном правовом акте содержащееся в законе понятие своих (собственных) нужд, орган государственной власти Республики Коми превысил предоставленные

ему полномочия, осуществив совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере недропользования.

Из системного толкования предписаний федерального законодателя и оспариваемых положений нормативного акта субъекта Российской Федерации не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, охватывается ли понятие производственных нужд понятием «собственные нужды». Такое положение также создаёт угрозу произвольного истолкования каждым субъектом Российской Федерации понятий и терминов, установленных в Законе «О недрах», что препятствует их единообразному пониманию и противоречит принципу ясности и недвусмысленности правовой нормы. При таких обстоятельствах, пункт 13 Порядка пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 14 июня 2011 года № 239, в части слов «и использование для производственных нужд» обоснованно признан судом несоответствующим федеральному законодательству. Ссылка в апелляционной жалобе на практику арбитражных судов не имеет правового значения. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, определила: решение Верховного суда Республики Коми от 29 декабря 2011 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми – без удовлетворения.

2. *Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05 сентября 2012 года № 51-АПГ-12–10* на апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 года о признании недействующей части 2 статьи 15 закона Алтайского края от 27 декабря 2008 года № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края».

Статья 15 (Особенности предоставления участков недр в пользование при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов) закона Алтайского края от 27 декабря 2008 года № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» была изложена в следующей редакции:

«1. Организациям, осуществляющим в установленном водным законодательством Российской Федерации порядке работы, связанные с изменениями дна и берегов водных объектов, без реализации получаемых при этом полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции, оформления лицензий (разрешений) на пользование недрами не требуется.

2. При реализации получаемых при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции, право пользования участком недр оформляется в виде разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых. Решение о предоставлении разрешения принимает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края. К разрешению прилагаются:

1) заключаемое между уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края и пользователем недр соглашение, определяющее основные условия пользования недрами;

2) текстовые, графические и иные приложения.

3. Основаниями для выдачи разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых являются:

1) заявка на предоставление права пользования участком недр;

2) решение о предоставлении водного объекта в пользование;

3) заключение территориального органа федерального органа управления государственным фондом недр в Алтайском крае об отсутствии на испрашиваемом участке месторождений полезных ископаемых.

4. Разрешение на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых выдаётся на срок, предусмотренный решением о предоставлении водного объекта в пользование.

5. Выдачу разрешений на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых и их учёт обеспечивает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края.»

Федеральное бюджетное учреждение «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» (далее – Управление) обратилось в Алтайский краевой суд с заявлением о признании части 2 статьи 15 закона Алтайского края от 27 декабря 2008 года № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» недействующей, ссылаясь на противоречие этой региональной нормы статье 9 Закона Российской Федерации «О недрах», статье 11 Водного кодекса Российской Федерации, статье 8 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, поскольку она нарушает его права и законные интересы. Управление осуществляет проведение путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях) и вправе осуществлять за плату виды деятельности, относящиеся к основным. Одним из видов приносящей доход деятельности, осуществ-

вляемой Управлением по договорам с физическими и юридическими лицами на возмездной основе, является оказание услуг по хранению и поставке грунтов, нерудных строительных материалов, образующихся в процессе проведения путевых работ. В то же время сооружение и эксплуатация судовых ходов, проведение дноуглубительных, землечерпательных работ на участках недр, расположенных на дне водоёмов, направлены на обеспечение безопасности судоходства и не являются использованием недр для добычи полезных ископаемых. При этом добыча песка является неотъемлемой частью технологического процесса, а не результатом недропользования. Алтайское краевое Законодательное Собрание возражало, полагая, что данная норма не затрагивает права и законные интересы заявителя, а касается иных пользователей водных объектов, осуществляющих работы с изменением дна и берегов водных объектов и реализующих получаемые при этом общераспространённые полезные ископаемые, то есть осуществляющих недропользование без соответствующей платы за пользование недрами.

Решением Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 года заявление Федерального бюджетного учреждения «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» было удовлетворено, часть 2 статьи 15 закона Алтайского края от 27 декабря 2008 года № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для отмены решения в апелляционном порядке.

Из системного анализа положений Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 года № 24-ФЗ (статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (статьи 2, 3, 4, 5, 11, 55–61) следовало, что внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством Российской Федерации. Путевые работы (дноуглубительные, выправительные, тральные, дноочистительные, изыскательские и другие работы по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях), будучи по своей юридической природе мерами поддержания и улучшения условий, необходимых для судоходства, в том числе обеспечения безопасности судоходства, не могут рассматриваться использованием недрами в смысле статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах», требующим оформления специального государственного разрешения в виде лицензии. Дноочистительные работы включают в себя обследование водного пути и отыскание подводных препятствий, обозначение

ние подводных препятствий, находящихся на судовом ходу или прилегающих к нему полосам русла, извлечение подводных препятствий из воды, удаление подводных препятствий в такое место, откуда они не могут быть смыты водой или вынесены ледоходом в реку. Выправительные работы являются одним из способов улучшения судоходных рек, основанным на принципе использования энергии речного потока, и совместно с другими видами путевых работ должны обеспечивать создание устойчивой в течение длительного времени и удобной для судождения судоходной трассы. Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохраных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности, а не законодательства в области недропользования. Заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации, не требуется.

Региональный законодатель в оспариваемой части статьи 15 закона Алтайского края «О недропользовании на территории Алтайского края», возлагая на организации, осуществляющие свою деятельность в порядке, установленном водным законодательством Российской Федерации, обязанность получить разрешение на реализацию получаемых общераспространённых полезных ископаемых в процессе осуществления такими организациями работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, тем самым установил дополнительные требования, предъявляемые к осуществлению деятельности организаций внутреннего водного транспорта при проведении ими путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях). Поскольку таких полномочий субъекту Российской Федерации не предоставлено и отношения, возникающие в процессе судоходства по внутренним водным путям Российской Федерации, составляют предмет регулирования Российской Федерации, Алтайский краевой суд обоснованно пришёл к выводу о несоответствии оспариваемого заявителем правового регулирования федеральному законодательству.

3. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 июля 2012 года по делу № А29–6509/2011.

Дело рассматривалось по заявлению ОАО «Автомобильные дороги Коми» к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы о при-

знании недействительным решения Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам по Республике Коми (далее – Инспекция, налоговый орган) от 10.05.2011 № 12–05/4 в части взыскания 6825 269 рублей налога на прибыль, 11 686 322 рублей налога на добавленную стоимость (далее – НДС), 3647319 рублей налога на добычу полезных ископаемых, пеней и штрафных санкций по данным налогам, а также в части уменьшения убытка за 2009 год на сумму 32 100 736 рублей, и о признании недействительным требования от 05.08.2011 № 72 об уплате данных налогов, пеней, штрафов.

По мнению заявителя жалобы, Инспекция необоснованно отождествила обычный песок, реализованный ОАО «Автомобильные дороги Коми» (далее – Общество) покупателям небольшими партиями из уже разработанных месторождений, и общераспространённые полезные ископаемые, реализованные ООО «Комисбытресурс» в месторождениях в объёме таких месторождений, в связи с чем не имела оснований для проверки цены реализации по сделкам с данной организацией. Рыночная цена общераспространённых полезных ископаемых (далее – ОПИ) по методу цены последующей реализации определена Инспекцией с учётом прибыли организаций, не имеющих отношения к сделкам с ООО «Комисбытресурс», что не соответствует пункту 10 статьи 40 Кодекса.

Руководствуясь статьями 40, 146, 153, 154, 164, 338, 340 Кодекса, статьями 421 и 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Республики Коми пришёл к выводу о том, что Инспекция правильно определила рыночную цену реализованных Обществом ОПИ по методу последующей реализации. На основании статей 112 и 114 Кодекса суд снизил размер подлежащих взысканию штрафов в два раза.

Второй арбитражный апелляционный суд, согласившись с выводом суда первой инстанции о правомерности применённой Инспекцией методики расчёта рыночной цены последующей реализации, установил, что налоговым органом при расчёте цены была допущена арифметическая ошибка, в связи с чем отменил решение суда в части излишне начисленных налогов, пеней и штрафов.

Суды пришли к обоснованному выводу о том, что при расчёте цены сделок по методу последующей реализации Инспекция обоснованно применила показатель рентабельности в размере 10 процентов, являющийся максимальным в проверяемом периоде. Довод Общества о неправильном применении судами пункта 10 статьи 40 Кодекса суд округа отклонил, поскольку из буквального толкования данной нормы права не следует вывод о невозможности применения в целях определения обычной для данной сферы деятельности цены реализации ОПИ, сведений о прибыли иных продавцов данного товара.

Нормы материального права суды применили правильно. Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4

статьи 288 АПК РФ в любом случае основаниями для отмены принятых судебных актов, судом кассационной инстанции не установлено.

4. Постановление Федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 февраля 2012 года по делу № А46–6584/2011.

Дело рассматривалось по заявлению ОАО «Омский речной порт» (далее – Общество) к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам по Омской области (далее – Инспекция) о признании недействительными решения от 29.03.2011 № 645/02155 и требования от 13.05.2011 № 290. Решением от 09.08.2011 Арбитражного суда Омской области заявленные требования удовлетворены. Постановлением от 07.11.2011 Восьмого арбитражного апелляционного суда решение суда оставлено без изменения.

История вопроса: по результатам рассмотрения Инспекцией материалов камеральной проверки декларации заявителя по налогу на добычу полезных ископаемых было принято решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения от 29.03.2011 № 645/02155, в соответствии с которым Общество было привлечено к налоговой ответственности по пункту 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации в виде штрафа в размере 15489 руб.; налогоплательщику доначислен налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 38722, а также начислены соответствующие суммы пени. Основанием для принятия данного решения послужил вывод налогового органа о неправомерном включении Обществом в состав расходов по добыче песка общехозяйственных расходов, относящихся к подготовительному периоду, который в соответствии с учётной политикой Общества на 2010 год представляет собой период, в течение которого осуществляются расходы по подготовке судов и иной техники к деятельности по доставке песка, и не подлежат включению в состав расходов, учитываемых при расчёте НДС, так как такие расходы не относятся к расходам по доставке песка до получателя и к тому налоговому периоду, за который исчислен НДС, а также по своему характеру и содержанию не являются расходами по доставке добытого и реализованного песка. Решением от 11.05.2011 № 16–17/06888 Управления Федеральной налоговой службы по Омской области решение Инспекции от 29.03.2011 № 645/02155 было оставлено без изменения.

Арбитражные суды первой и апелляционной инстанций, проанализировав положения статей 334, 336, 337, 338, 340 Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с представленными в материалы дела доказательствами, пришли к выводам, что расходы подготовительного периода, учтённые Обществом при расчёте НДС, отвечают цели обеспечения доставки полезного ископаемого до потребителя.

Судами установлено и сторонами не оспаривается, что Общество в состав расходов по добыче песка включило общехозяйственные расходы, относящиеся к подготовительному периоду, который в соответствии с учётной политикой Общества для целей налогообложения на 2010 год представляет собой период, в течение которого осуществляются расходы по подготовке судов и иной техники к деятельности по доставке песка. Поскольку в силу природно-климатических особенностей добыча и доставка речного песка не может производиться круглогодично, Общество вынуждено нести расходы по содержанию подразделений, занимающихся доставкой песка, а также по обслуживанию и ремонту судов, занимающихся доставкой песка, в том числе в те месяцы, когда доставка песка не осуществляется. Указанные расходы именуются Обществом «расходами подготовительного периода», что закреплено в учётной политике Общества для целей налогообложения на 2010 год. В состав этих расходов включаются как часть прямых расходов на содержание подразделений флота (заработная плата и связанные с ней отчисления, топливо, амортизация, материалы), так и часть косвенных расходов (расходы вспомогательных производств, общепроизводственные расходы, расходы обслуживающих производств и хозяйств). Общество обоснованно указало, что принципиальных различий между общехозяйственными расходами и расходами подготовительного периода, произведённых в целях доставки полезного ископаемого до потребителя, в целях исчисления НДС не имеется. Поскольку доставка полезного ископаемого невозможна без подготовки к навигации (обслуживания и ремонта) флота, занимающегося доставкой песка, то учёт в целях НДС прямых расходов на ремонт, на функционирование вспомогательных производств и общепроизводственных подразделений, которые осуществляют такое обслуживание и ремонт, без осуществления которых в межнавигационный период доставка песка в период навигации будет невозможна, не противоречит положениям пункта 3 статьи 340 Налогового кодекса Российской Федерации.

5. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 23 мая 2014 года, по делу № А10-263/2014 об иске ООО «Бабрѣ» к Министерству природных ресурсов Республики Бурятия и ООО «Мега-Стиль» о признании недействительной лицензии на право пользования участком недр, содержащим общераспространённые полезные ископаемые – месторождение «Брянское».

В обоснование заявленных требований истец сослался на то, что 03.08.2011 Министерство природных ресурсов Республики Бурятия опубликовало извещение о проведении торгов в форме аукциона на получение права пользования участками недр, содержащими общераспространённые полезные ископаемые – месторождение песчанно-гравийных материалов «Брянское». 01.09.2011 истец подал заявку на участие

в торгах. В допуске ООО «Бабр» для участия в аукционе Министерством было отказано. Право пользования участком недр – месторождением «Брянское» было предоставлено ООО «Мега-Стиль», которому была выдана соответствующая лицензия. Решением Арбитражного суда Республики Бурятия от 22.12.2012 по делу № А10–3946/2012 были признаны недействительными торги, проведённые Министерством природных ресурсов Республики Бурятия на право пользования участками недр, содержащими общераспространённые полезные ископаемые – месторождение песчанно-гравийных материалов «Брянское». По мнению истца, признание торгов недействительными влечёт за собой недействительность выданной лицензии.

Ответчик – Министерство природных ресурсов Республики Бурятия искивые требования не признало. В обоснование заявленных возражений указало на то, что каких-либо сделок Министерство с ООО «Мега-Стиль» не заключало, возратить всё, полученное по лицензии, в натуре или возместить его стоимость не представляется возможным. По мнению ответчика, истцом избран ненадлежащий способ защиты нарушенного права. Признание лицензии недействительной не влечёт за собой выдачу новой лицензии или проведение повторных торгов. Лицензия выдаётся в публично-правовом порядке и не является сделкой, что исключает применение пункта 2 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации.

По мнению ответчика, лицензия отвечает признакам ненормативного правового акта и может быть оспорена в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 198 Кодекса заявление об оспаривании ненормативного правового акта может быть подано в арбитражный суд в течение 3 месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав и законных интересов.

Частью 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

В соответствии с частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трёх месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный

по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Суд пришёл к выводу, что при наличии обстоятельств, подтверждающих выдачу ООО «Мега-Стиль» лицензии по итогам торгов, при наличии сведений о вынесении арбитражным судом судебного акта о признании торгов недействительными, после получения от Министерства природных ресурсов письма от 30.04.2013 года, свидетельствующее об отсутствии у ответчика намерения аннулировать выданную лицензию, проводить новые аукционные торги, истец имел реальную правовую возможность своевременно оспорить данные действия Министерства природных ресурсов. Однако своим правом в установленном порядке ООО «Бабр» не воспользовалось. Истец не обращался в арбитражный суд с ходатайством о восстановлении срока. Таким образом по решению суда ООО «Бабр» пропущен срок для подачи заявления об аннулировании выданной лицензии и, соответственно, о прекращении права ООО «Мега-Стиль» на пользование участком недр.

Без аннулирования лицензии невозможно прекратить право пользования ООО «Мега-Стиль» спорным участком недр месторождения «Брянское», поскольку данное юридическое лицо осуществляет разработку в соответствии с лицензией, выданной в установленном порядке.

При таких обстоятельствах в удовлетворении требований об аннулировании лицензии на право пользования участком недр, о прекращении права ООО «Мега-Стиль» на пользование участком недр, содержащим общераспространённые полезные ископаемые, – месторождение «Брянское» следует отказать.

Данное решение Арбитражного суда, с одной стороны, исчерпывает основания со стороны истца, однако, вызывает недоумение явное нежелание видеть очевидное, а именно, что признание Арбитражным судом недействительности торгов является установлением юридически значимого факта о неправомерности выдачи лицензии компании «Мега-Стиль». И беспокоить это должно не столько ООО «Бабр», сколько органы, осуществляющие контроль за недропользованием в Республике Бурятия.

6. *Решение Селижаровского районного суда Тверской области от 18 мая 2011 года, дело № 2–92/2011 по иску Осташковского межрайонного природоохранного прокурора в защиту экологических прав и интересов неопределённого круга лиц в защиту интересов Тверской области к Закрытому акционерному обществу «Селижаровская ПМК» о запрещении добычи общераспространённых полезных ископаемых и о восстановлении нарушенного состояния окружающей среды.*

Проверкой по исполнению законодательства об охране недр, проводимой Осташковской межрайонной природоохранной прокуратурой было установлено, что ЗАО «Селижаровская ПМК», не имея право-

устанавливающих документов на земельный участок, самовольно, без надлежащего разрешения, осуществляло добычу общераспространённых полезных ископаемых (песчаная смесь) из земельного участка расположенного в квартале № ____, свободных земель. Согласно ст. 6 закона Тверской области от 06.06.2006 № 57-ЗО «О порядке пользования недрами в Тверской области», основанием для возникновения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, является решение администрации Тверской области о предоставлении права пользования участками недр. Как показала проверка, ЗАО «Селижаровская ПМК» указанные требования законодательства о недрах грубо нарушены. К добыче общераспространённых полезных ископаемых предприятие приступило не имея лицензии на добычу общераспространённых полезных ископаемых, и не имея на то решения уполномоченных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Статья 4 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» относит к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности земли, недра и почвы.

В судебном заседании установлено, что до вынесения судом решения по существу заявленных исковых требований ответчиком ЗАО «Селижаровская ПМК» допущенные им ранее нарушения природоохранного законодательства частично устранены в добровольном порядке. Согласно представленным ответчиком снимкам следует, что добыча общераспространённых полезных ископаемых (песка) на земельном участке, расположенном в квартале № ____, свободных земель <адрес> не ведётся; ответчиком засыпан карьер и восстановлен рельеф местности.

Руководствуясь ст. ст. 194–198 ГПК РФ, суд решил иск Осташковского межрайонного природоохранного прокурора удовлетворить частично. Обязать Закрытое акционерное общество «Селижаровская ПМК» в срок до <дата> восстановить нарушенное состояние окружающей среды – земельного участка, расположенного в квартале № ____, свободных земель <адрес>, путём восстановления плодородного слоя почвы и посадки многолетних трав по всей повреждённой площади земельного участка. В удовлетворении остальной части исковых требований Осташковскому межрайонному природоохранному прокурору к Закрытому акционерному обществу «Селижаровская ПМК» отказать.

В данном примере видно, что добыча общераспространённых полезных ископаемых не была квалифицирована как административное правонарушение.

7. Решение Ярославского районного суда Ярославской области от 26 декабря 2012 года, дело № 2–1477/2012 по иску Ярославского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределённого круга лиц к ОРГАНИЗАЦИИ об обязанности приостановления деятельности по добыче общераспространённых полезных ископаемых на земельном участке до перевода в иную категорию земель.

Ярославский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд в интересах неопределённого круга лиц с иском к ОРГАНИЗАЦИИ, в котором просил обязать ответчика приостановить добычу общераспространённых полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения до перевода земельных участков в иную категорию.

Основным видом деятельности ОРГАНИЗАЦИИ является добыча песка, гравия, глины. ОРГАНИЗАЦИЯ получила лицензию на добычу общераспространённых полезных ископаемых с целевым назначением – для разработки юго-западного участка <данные изъяты> кирпичных суглинков. С целью использования земельного участка для добычи общераспространённых полезных ископаемых ОРГАНИЗАЦИЯ заключила с АРЕНДОДАТЕЛЕМ договоры аренды земельных участков с дополнительными соглашениями, в которых было указано, что изменён вид разрешённого использования земельных участков – для добычи кирпичных суглинков, категория земель – земли сельскохозяйственного назначения.

Представители истца заявили, что действиями ответчика нарушены интересы неопределённого круга лиц на благоприятную окружающую среду, поскольку на землях сельскохозяйственного назначения ведётся добыча общераспространённых полезных ископаемых, что недопустимо без перевода земель в иную категорию, поскольку в части 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации даётся исчерпывающий перечень видов разрешённого использования земель сельскохозяйственного назначения, в котором нет такого вида, как добыча общераспространённых полезных ископаемых.

Представитель ответчика пояснил, что в соответствии с действующим законодательством между ОРГАНИЗАЦИЕЙ и АРЕНДОДАТЕЛЕМ были заключены 3 договора аренды земельных участков, которые зарегистрированы в установленном порядке. Представителем собственника было принято решение об изменении вида разрешённого использования земельного участка, о чём были внесены изменения в ГКН¹, были заключены дополнительные соглашения к данным договорам, прошедшие государственную регистрацию. Ответчик заявил, что истцом не указано в чём конкретно заключаются интересы неопределённого круга лиц и какое право нарушено деятельностью по добыче

¹ ГКН – Государственный кадастр недвижимости.

суглинков. Кроме того, истцом не представлены доказательства невозможности использования земель в дальнейшем в сельскохозяйственных целях, необеспечения охраны земли, необеспечения требований по охране окружающей среды, непредсказуемых последствий для окружающей среды, нарушения прав на землю граждан и юридических лиц. Исключительных случаев для перевода земельных участков в иную категорию земель, как предусмотрено в Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», не имеется. Разработанный проект рекультивации направлен на сохранение сельскохозяйственного назначения земельных участков. Перевод земель из одной категории в другую не требуется, так как не может носить временного характера. Общая площадь арендуемых ответчиком земельных участков гораздо больше площади участка, на котором ведётся добыча суглинков. Остальная площадь земель сохраняет своё сельхозназначение. Иском прокурор фактически просит применить к ОРГАНИЗАЦИИ меру принуждения, предусмотренную статьёй 20 Закона Российской Федерации «О недрах», предусматривающую случаи досрочного приостановления права пользования недрами, перечень которых является закрытым. При этом такая мера принуждения может быть применена только органом, выдавшим лицензию.

Такого основания как отсутствие перевода земель в иную категорию земель, для приостановления действия лицензии не предусмотрено.

В связи с временным предоставлением земель в аренду ОРГАНИЗАЦИЯ возместила землепользователю упущенную выгоду, а кроме того, кирпичные суглинки являются единственно возможным источником сырья для работающего предприятия. Отсутствие сырья вызовет его остановку.

Судом установлено, что ОРГАНИЗАЦИЯ осуществляла свою деятельность в соответствии с лицензией, которая не отменена и действие которой не приостановлено. Решение о выдаче лицензии принималось с учётом проекта рекультивации земель, который имеет целью сохранение сельскохозяйственного назначения используемых земельных участков. При этом процесс рекультивации в настоящее время не завершён, что делает оценки возможного ущерба неправомерными.

Частью 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации определён перечень видов разрешённого использования земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем суд полагает, что данный перечень не является исчерпывающим. При этом частью 2 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газо-

проводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утверждённого проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

Пунктом 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусмотрено, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных в том числе с добычей полезных ископаемых при наличии утверждённого проекта рекультивации земель.

О том, что имеет место исключительный случай для перевода земельного участка в иную категорию, доказательств суду представлено не было.

Земельные участки, предоставленные в аренду ОРГАНИЗАЦИИ, имеют вид разрешённого использования – для добычи кирпичных суглинков, данное изменение по виду разрешённого использования внесено в ГКН, не оспорено в установленном порядке. Факт нарушения требований лицензии, а также требований по охране окружающей природной среды, не был подтверждён. Суд не принял как доказательство по делу заключение государственного инспектора земельного и семенного контроля о расчёте ущерба, причинённого почве как объекту охраны окружающей среды, поскольку данное заключение было сделано без учёта рабочего проекта по рекультивации земель, без учёта экспертизы на рабочий проект, а также без учёта того, что этапы рекультивации в настоящее время не завершены.

Также суд учёл, что статьёй 20 Закона Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395–1 предусмотрены случаи досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами. Перечень этих случаев является исчерпывающим. При этом данными правами обладает лишь орган, предоставивший лицензию.

Руководствуясь ст. 194–199 ГПК РФ, суд решил: в удовлетворении исковых требований Ярославского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределённого круга лиц к ОРГАНИЗАЦИИ об обязанности приостановления деятельности по добыче общераспространённых полезных ископаемых на земельном участке до перевода в иную категорию земель отказать в полном объёме.

Данное дело демонстрирует пустоты законодательства, в частности, земельного. В условиях избытка земель сельскохозяйственного назначения в России, добыча общераспространённых полезных ископаемых с последующей рекультивацией и восстановлением плодородности почвы, в целях развития местной промышленности, должна иметь легальный и ясный разрешительный правовой механизм.

8. *Решение Пермского краевого суда от 15 сентября 2010 года, дело № 3–37–2010* по заявлению заместителя прокурора Пермского края

о признании недействующей статьи 5 в части слов «на глубину до пяти метров» закона Пермского края от 3 сентября 2009 года № 484-ПК «О порядке предоставления в пользование недр в целях разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых на территории Пермского края».

Заместитель прокурора Пермского края указал, что статьёй 5 закона Пермского края № 484-ПК предусмотрено, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в пределах их границ осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, для своих нужд на глубину до пяти метров. Данная норма неправомерно ограничивает указанных выше лиц в праве на добычу полезных ископаемых в пределах границ их земельных участков только на глубину до пяти метров, что противоречит положениям статьи 19 Закона «О недрах», устанавливающей такое ограничение лишь в части строительства подземных сооружений для своих нужд. Не содержит подобных ограничений и Земельный кодекс Российской Федерации, положения пункта 1 части 1 статьи 40 и части 1 статьи 41 которого предусматривают право собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками, за исключением обладателей сервитутов, использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространённые полезные ископаемые.

Заслушав объяснения прокурора, представителей заинтересованных лиц, изучив материалы дела, суд приходит к выводу о том, что заявленное требование не основано на законе и не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Статьёй 19 Закона «О недрах» установлено, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ *добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров* в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Из анализа указанной выше нормы Закона «О недрах» следует, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков вправе:

– осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубину до пяти метров;

– осуществлять строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров.

Оспариваемой заместителем прокурора Пермского края нормой статьи 5 закона Пермского края № 484-ПК определено, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, для своих нужд на глубину до пяти метров.

Таким образом, положения статьи 5 закона Пермского края № 484-ПК в оспариваемой заявителем части полностью соответствует положениям статьи 19 Закона «О недрах». На основании изложенного и руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд решил отказать заместителю прокурора Пермского края в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 5 в части слов «на глубину до пяти метров» закона Пермского края от 3 сентября 2009 года № 484-ПК «О порядке предоставления в пользование недр в целях разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых на территории Пермского края».

Повод для данного судебного разбирательства обусловлен стилистической нечёткостью статьи 19 Закона «О недрах», которая сегодня выглядит так: «Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых ... *на глубину* до пяти метров». Очевидно, фраза, построенная в соответствии с нормами русского языка выглядела бы следующим образом: «Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых ... *с глубины* до пяти метров (или «*на глубине* до пяти метров»).

Суд в рассмотренном примере привёл неубедительные аргументы и опирался не столько на анализ законодательства, сколько на традиционное понимание оспариваемой нормы закона.

9. *Решение Бугурусланского районного суда Оренбургской области от 13 ноября 2013 года, дело № 2 (1) –2002/2013 по гражданскому делу по иску Бугурусланского межрайонного прокурора в интересах неопределённого круга лиц к администрации муниципального образования Пилогинский сельский совет Бугурусланского района Оренбургской области о понуждении к разработке административного регламента в области охраны недр.*

В целях реализации положений Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395–1 «О недрах» решением Совета депутатов муниципального образования «Пилогинский сельсовет» Бугурусланского района Оренбургской области № 52 от 21 декабря 2012 утверждено

положение «О порядке осуществления контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на территории МО «Пилюгинский сельсовет»». Согласно данному документу, Администрация муниципального образования «Пилюгинский сельсовет» Бугурусланского района Оренбургской области должна была разработать административный регламент осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых. Однако на момент проверки, по результатам которой прокурор обратился в суд, указанный административный регламент принят не был.

Отсутствие административного регламента осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, по мнению истца, создавало условия для коррупционных проявлений со стороны должностных лиц администрации МО «Пилюгинский сельсовет» и ущемления прав и законных интересов недропользователей, круг которых не определён.

Порядок разработки административных регламентов осуществления муниципального контроля в Оренбургской области установлен указом губернатора Оренбургской области от 09.07.2012 № 422-ук «Об утверждении порядка разработки административных регламентов осуществления муниципального контроля».

Согласно п. 4 Порядка разработки административных регламентов осуществления муниципального контроля, утверждённого указом губернатора Оренбургской области от 09.07.2012 № 422-ук, регламент разрабатывается органом местного самоуправления, уполномоченным в соответствии с муниципальным правовым актом на осуществление муниципального контроля, с учётом требований, установленных нормативными правовыми актами Оренбургской области и муниципальными правовыми актами.

Суд пришёл к выводу, что требования прокурора обоснованны и подлежат удовлетворению. Руководствуясь ст. ст. 194, 198 ГПК РФ, суд решил иски удовлетворить и обязал администрацию муниципального образования Пилюгинский сельский совет Бугурусланского района Оренбургской области в течение месяца с момента вступления в законную силу решения суда разработать и принять административный регламент осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископае-

мых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

10. *Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 июня 2013 года, дело № 2–457/2013* по гражданскому делу по заявлению прокурора города Сортавала в интересах муниципального образования Хаапалампинского сельского поселения от 24.05.2013 г. № 3 «О вопросе по проведению местного референдума «Согласны ли вы с размещением (строительством) карьера на участке недр «Туокслаhti-2» в границах Хаапалампинского сельского поселения?»

Советом Хаапалампинского сельского поселения (далее – Совет) 24.05.2013 принято решение № 3 «О вопросе по проведению местного референдума «Согласны ли Вы с размещением (строительством) карьера на участке недр «Туокслаhti-2» в границах Хаапалампинского сельского поселения?», которым указанный вопрос, выносимый на местный референдум, признан отвечающим требованиям ст. 6 Закона Республики Карелия «О местном референдуме в Республике Карелия».

Прокурор заявил, что данное решение принято Советом с превышением компетенции и противоречит федеральному законодательству.

По смыслу статьи 22 федерального закона № 131-ФЗ¹ и пункта 3 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ² на референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения³. Даже если местное самоуправление предполагает решение вопросов местного значения населением в формах, которые оно само считает наиболее подходящими при данных условиях, по закону перечень таких вопросов местного референдума ограничен. В соответствии с федеральным законом № 67-ФЗ на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии соответствующего бюджета или об его изменении, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципально-го образования;

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³ Перечень вопросов местного значения содержится в статье 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, кроме указанных, не допускается.

Часть 3 статьи 1.1 Закона «О недрах» предусматривает право органов местного самоуправления осуществлять регулирование отношений недропользования, но в пределах, предоставленных им действующим законодательством полномочий. Статья 5 указанного закона предусматривает исчерпывающий перечень таких полномочий, при этом издаваемые в рамках таких полномочий муниципальные правовые акты в силу нормы части 1 статьи 1 того же закона к актам законодательства Российской Федерации о недрах не относятся. Анализ полномочий органов местного самоуправления в совокупности с вышеприведёнными правовыми нормами о недрах полномочий органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что вопрос освоения недр и размещения карьеров на территории поселения не относится к компетенции органа местного самоуправления. Суд также принял во внимание, что недра, где предполагается размещение карьера, уже предоставлены в пользование в установленном законом порядке, а законодательство о недрах не относит к полномочиям органов местного самоуправления предоставление разрешений на разработку полезных ископаемых.

Ссылки представителей Совета на положения Градостроительного кодекса Российской Федерации в части утверждения генерального плана поселения суд не может принять во внимание, поскольку статья 28 предусматривает проведение публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, а не проведение местного референдума.

Суд пришёл к выводу о том, что отрицательное решение референдума по оспариваемому прокурором вопросу не может служить основанием невозможности размещения карьера, следовательно, и не предполагает наступления определённых правовых последствий. По итогам же референдума должны наступить обязательные последствия, предусмотренные статьёй 73 федерального закона № 67-ФЗ.

Довод представителей Совета, что вынесенный на местный референдум вопрос мотивирован необходимостью охраны окружающей среды, в настоящий момент является необоснованным, поскольку вывод о том, что может ли хозяйствующий субъект, в данном случае ООО «Промстройматериалы», причинить вред окружающей среде, возможно сделать только после оценки проектной документации, а оценка воздействия объекта на окружающую среду производится в результате обязательной государственной экспертизы проектной документации, производимой в соответствии со статьёй 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Кроме того, в соответствии со статьёй 57 федерального закона № 67-ФЗ, статьёй 39 закона № 1289-ЗРК расходы, связанные с проведением местного референдума, осуществляются за счёт средств, выделенных соответственно из местного бюджета на указанные цели.

Вместе с тем, в соответствии с частью 5 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При проведении же местного референдума для решения вопроса, не отнесённого законом к вопросам местного значения поселения, из бюджета поселения необоснованно, в нарушение указанных положений бюджетного законодательства будут затрачены денежные средства, что повлечёт за собой нарушение прав муниципального образования «Хаапалампинское сельское поселение», а также прав неопределённого круга лиц – возможных получателей данных бюджетных средств.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 246, 261 ГПК РФ, суд решил заявление прокурора города Сортавала удовлетворить, а также признать незаконным Решение Совета Хаапалампинского сельского поселения от 24.05.2013 № 3 «О вопросе по проведению местного референдума «Согласны ли Вы с размещением (строительством) карьера на участке недр «Туокслаhti-2» в границах Хаапалампинского сельского поселения?» со дня его издания.

Данный пример является весьма показательным, поскольку в нём обозначился переход от экономического содержания спора к внутриполитическому. В соответствии со статьёй 5 Закона «О недрах» органы местного самоуправления могут участвовать в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование. Они могут инициировать приостановление работ, связанных с использованием недрами в случае нарушений положений статьи 18 Закона «О недрах». Органы местного самоуправления вправе осуществлять контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых. По результатам, например, публичных слушаний или опроса населения орган местного самоуправления вправе принять акт, выражающий позицию населения относительно размещения карьера в границах сельского поселения. При оформлении лицензии на недропользование уполномоченный орган субъекта Российской Федерации мог учесть позицию органа местного самоуправления, если она бы содержала правовую основу. Референдум для этой ситуации не подходил, так как решение местного референдума имеет обязательную силу на территории данного поселения, но вопросы недропользования находятся в ведении Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации. Оформление отношения жителей поселения к размещению карьера в форме результата референдума привело бы к правовому конфликту между местным самоуправлением и государством и могло иметь далеко идущие последствия. Поскольку в ходе судебного разбирательства местный Совет не представил аргументов о необходимости проведения именно референдума, основанных на положениях статьи 18 Закона «О недрах», вероятность такого исхода увеличилась бы.

11. Решение Калининградского областного суда от 5 июня 2014 года, дело № 7 А-159/2014.

Постановлением руководителя Службы по экологическому контролю и надзору Калининградской области от 28 ноября 2013 года генеральный директор ООО «СоюзНедра-Экспедиция» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей. Решением судьи Славского районного суда Калининградской области от 2 апреля 2014 года вышеуказанное постановление оставлено без изменения, жалоба заявителя – без удовлетворения.

В жалобе на указанное решение генеральный директор ООО «СоюзНедра-Экспедиция» просит его отменить, продолжает настаивать на доводах жалобы, поданной на постановление. Ссылается на то, что общество пользовалось участками недр для собственных нужд в пределах границ, предоставленных в аренду обществу земельных участков, в связи с чем оформление лицензии в данном случае не требовалось.

ООО «СоюзНедра-Экспедиция» в период времени с 26.09.2013 по 03.10.2013, не имея лицензии на пользование недрами, осуществляло добычу песка на земельных участках, расположенных в Славском районе Калининградской области. Указанные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения были предоставлены ООО «СоюзНедра-Экспедиция» в аренду на основании постановлений администрации «Славский муниципальный район» от 17.06.2013 года, о чём заключены соответствующие договоры.

Добыча песка на одном земельном участке производилась экскаватором без государственных регистрационных знаков. Добытый песок вывозился за пределы указанного земельного участка для отсыпки дамбы на 7-м километре дороги большегрузными самосвалами. Площадь разработанного карьера составила около 0,25 га, глубина карьера до 3-х метров.

На другом земельном участке также был обнаружен самовольный карьер по добыче песка площадью около 0,3 га, глубиной до 7 метров.

Доводы генерального директора ООО «СоюзНедра-Экспедиция» о том, что общество производило строительство подземных сооруже-

ний для своих нужд (пруда для разведения рыбы) на глубину до 5 метров, в связи с чем получение лицензии на право пользования участками недр в данном случае не требовалось, обоснованно признаны судом несостоятельными, поскольку в ходе проверки не были предоставлены оформленные в установленном порядке документы на строительство гидротехнического сооружения – пруда для разведения рыбы. Кроме того, глубина карьера по добыче песка на земельном участке составила более 5 метров, а добытый песок вывозился за пределы земельных участков и использовался для отсыпки дамбы, что не может расцениваться как использование участков недр для собственных нужд.

Правильно учтено судом и то, что в соответствии со статьёй 2 Устава ООО «СоюзНедра-Экспедиция» для достижения цели деятельности Общества, к которой относится извлечение прибыли, оно осуществляет, в том числе, добычу гравия, песка и глины.

Руководствуясь статьёй 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Калининградского областного суда решил: решение судьи Славского районного суда Калининградской области от 2 апреля 2014 года оставить без изменения, жалобу генерального директора ООО «СоюзНедра-Экспедиция» – без удовлетворения.

12. Приговор Агрызского районного суда Республики Татарстан от 29 октября 2013 года, уголовное дело № 1–89/2013.

ООО «Строй-керамика-2» согласно Уставу осуществляет добычу общераспространённых полезных ископаемых, которой общество занимается на основании специального разрешения (лицензии). Если условиями предоставления специального разрешения (лицензии) на занятие определённым видом деятельности предусмотрено требование осуществлять такую деятельность как исключительную, то Общество в течение срока действия лицензии вправе осуществлять только виды деятельности, предусмотренные специальным разрешением (лицензией) и сопутствующие виды деятельности.

С целью осуществления своей предпринимательской деятельности и извлечения дохода, Нурмухаметов Ш.М. – директор ООО «Строй-керамика-2», в нарушение Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах» без соответствующего разрешения (лицензии) осуществлял незаконную предпринимательскую деятельность по добыче кирпичных суглинков в Агрызском муниципальном районе Республики Татарстан. Кирпичные суглинки в соответствии с Распоряжением Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Правительства Республики Татарстан № 27-р/623-р от 18 мая 2006 года «Об утверждении перечня общераспространённых полезных ископаемых по Республике Татарстан» являются общераспространёнными полезными ископаемыми. Нурмухаметов Ш.М., осуществляя

незаконную предпринимательскую деятельность путём добычи общераспространённых полезных ископаемых – кирпичных суглинков, без специального разрешения – лицензии извлёк особо крупный доход. Нурмухаметов Ш. М. осознавал, что занимается предпринимательской деятельностью с нарушением установленного порядка, извлекая при этом доход в особо крупном размере, и желал этого.

Подсудимый Нурмухаметов Ш. М. вину в инкриминируемом деянии признал в полном объёме.

В соответствии с законом и разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации доход, полученный в результате незаконной предпринимательской деятельности, подлежит передаче потерпевшему, в данном случае государству. По настоящему делу доказательств возмещения ущерба государству суду не представлено. Поэтому оснований для применения постановления «Об объявлении амнистии» от 2 июля 2013 года в отношении Нурмухаметова Ш. М. не имеется.

Руководствуясь статьями 314–316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, суд приговорил признать Нурмухаметова Ш. М. виновным в совершении преступления, предусмотренного пунктом «б» части 2 статьи 171 Уголовного Кодекса Российской Федерации и назначить ему наказание в виде штрафа в размере 100 000 (сто тысяч) рублей.

Прокурорский надзор за недропользованием

Согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

Компетенция прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур, в частности, определение компетенции природоохранных прокуроров, разграничена Приказом от 7 мая 2008 года № 84 Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Прокурорский надзор является эффективным инструментом обеспечения законности при недропользовании в связи с добычей общераспространённых полезных ископаемых. Ниже приводится ряд типичных нарушений, выявленных прокурорами.

Республика Татарстан

ООО «ПСО «Казань» в нарушение лицензии осуществляло добычу строительного песка в границе водоохраных зон и прибрежных защитных полос Куйбышевского водохранилища. В 2011 году акватория водохранилища была незаконно размежёвана Зеленодольским районом с назначением – для организации сельскохозяйственного производства. Тогда же в границах размежёванных участков начался намыв земель для приведения акватории Волги в соответствие с поставленной на кадастровый учёт без оформления соответствующей разрешительной документации. В 2012 году земельные участки, в том числе покрытые поверхностными водами Куйбышевского водохранилища, возможно, с нарушением правил торгов были проданы на аукционе под строительство домов и коттеджей.

По итогам расследования Минприроды России намерено ходатайствовать об изъятии лицензии у ООО «ПСО «Казань» (в настоящее время действие лицензии приостановлено), выполнении необходимых работ по восстановлению гидрологического режима реки и взыскании ущерба, нанесённого природным объектам. Кроме того, по словам заместителя министра, по результатам проверки при подтверждении всех фактов нарушений министерство будет ходатайствовать о возбуждении уголовных дел в отношении виновных должностных лиц.

Зеленодольский городской суд, где рассматривается иск казанского природоохранного прокурора об отмене межевания участков в акватории, наложил на них арест – во избежание перепродажи и прочих манипуляций.

По предварительной оценке, суммарная площадь намытых земель исчисляется сотнями гектаров.

Прокуратура Арского района провела проверку исполнения законодательства о недрах в деятельности органов местного самоуправления. Установлено, что 15 мая 2014 года Советом Среднекорсинского сельского поселения принято решение «Об использовании общераспространённых полезных ископаемых, находящихся на территории Среднекорсинского сельского поселения». Данным решением любым хозяйствующим субъектам, находящимся на территории поселения, была разрешена добыча общераспространённых полезных ископаемых (щебня, песка) для внутрихозяйственных нужд. Тем самым Совет Среднекорсинского сельского поселения превысил свои полномочия, поскольку не был уполномо-

мочен принимать решение об использовании общераспространённых полезных ископаемых на территории поселения.

По протесту прокурора незаконное решение представительного органа местного самоуправления отменено.

Республика Башкортостан

С начала 2014 года выявлено 157 случаев незаконной добычи природных ресурсов – гравийно-песчаной смеси, песка, строительного камня и грунта. Общая сумма наложенных штрафов составляет более 10 миллионов рублей, а сумма исков, предъявленных за причинение вреда окружающей среде, – около 141 миллионов рублей.

В октябре текущего года Верховный суд Башкирии вынес решение в отношении общества с ограниченной ответственностью «Ремдорстрой». В ходе проверки установлено, что предприятие с апреля по июнь нынешнего года незаконно добыло около 10 тысяч кубометров красной глины на карьере вблизи д. Беисово.

Предприятие по решению суда возместит сумму вреда, причинённого природе, в размере около 90 тысяч рублей. В настоящее время организация прекратила незаконную деятельность, добывающее оборудование демонтировано.

3 октября Приуфимское территориальное управление Минэкологии Башкирии назначило административное наказание обществу с ограниченной ответственностью «СтройТех1», которое производило работы по добыче песчано-гравийной смеси с нарушением условий лицензионного соглашения. Работы велись на участке реки Белая на территории Кармаскалинского района. Предприятие оштрафовано на 300 тысяч рублей. Также выдано представление и уведомление по устранению допущенных нарушений, в противном случае лицензия на добычу полезных ископаемых будет аннулирована.

Прокуратура Ленинского района города Уфы провела проверку соблюдения законодательства об охране окружающей среды при использовании недр обществом с ограниченной ответственностью СК «Стандарт». Установлено, что в сентябре текущего года предприятие, не имея лицензии и иных разрешительных документов, добывало песок и песчано-гравийную смеси на территории микрорайона Затон города Уфы. В отношении организации возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без соответствующей лицензии), по результатам рассмотрения которого организация оштрафована на 900 тысяч рублей.

Депутаты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан предложили разработать поправки в действующее законодательство по введению уголовной ответственности за незаконную добычу общераспространённых полезных ископаемых. Предлагается

также изымать технику, с помощью которой осуществляется эта незаконная добыча. Поводом для рассмотрения данного вопроса парламентариями послужили результаты проверки Контрольно-счётной палаты республики, которая выявила многочисленные нарушения норм добычи полезных ископаемых. Депутаты отметили, что усилить эффект можно введением уголовной ответственности за использование незаконно добытых полезных ископаемых. Тогда строительные организации при покупке материалов будут заинтересованы в наличии необходимых сопроводительных документов.

Приморский край

Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой проведена проверка законности разработки карьера общераспространённых полезных ископаемых в районе улицы Туманной города Артёма Приморского края. Установлено, что на основании договора подряда по подготовке земельного участка под площадку для временного размещения объектов и техники, ООО «Бурстрой ДВ» осуществляло разработку общераспространённых полезных ископаемых в отсутствие лицензии на пользование недрами. При этом незаконная деятельность осуществлялась с нарушением санитарно-эпидемиологического законодательства.

Прокуратура внесла представление генеральному директору ООО «Бурстрой ДВ», а также возбудила производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами) и ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами). По результатам их рассмотрения юридическое лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму 900 тыс. рублей.

Ростовская область

Прокуратурой совместно с контролирующими органами Ростовской области пресечены многочисленные нарушения, связанные с использованием земельных участков без правоустанавливающих документов, не по целевому назначению, самовольным снятием и перемещением плодородного слоя почвы в связи с добычей ОПИ, несвоевременного приведения участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, причинившие ущерб почве, как объекту охраны окружающей среды, на сумму более 150 млн руб.

Выявлены факты невыполнения условий лицензионных соглашений на право пользования недрами с целью добычи полезных ископаемых, в частности осуществление пользования недрами в отсутствие необходимой проектной (технологической) документации, с нарушением установленных лицензией сроков выполнения тех или иных обязанностей.

По результатам проверки исполнения природоохранного законодательства в сфере охраны недр при добыче ОПИ, проведённой в июле-сентябре 2014 года прокуратурой Ростовской области, выявлено 380 нарушений (в 2013 году – 173). В целях их устранения принесён 1 протест, в суды направлено 33 исковых заявления, внесено 78 представлений, возбуждено 107 дел об административных правонарушениях. В порядке исполнения пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ прокурорами направлено 5 материалов, по которым возбуждено 3 уголовных дела, о недопустимости нарушения закона предостережено 3 лица.

Саратовская область

Прокуратурой Новобурасского района совместно со специалистом управления Росприроднадзора по Саратовской области проведена проверка соблюдения законодательства при распоряжении и пользовании общераспространёнными полезными ископаемыми в каменных карьерах района. В ходе проверки установлено, что ООО «Викинг-1» и ОАО «Тепловский известково-каменный карьер» нарушили требования законодательства Российской Федерации о недрах и «Плана развития горных работ за 2013 год», добыли карбонатные породы с отклонениями от планируемого уровня добычи полезных ископаемых. Прокуратурой района руководителям организаций внесено 2 представления об устранении выявленных нарушений, в отношении ответственных лиц возбуждено 2 дела об административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований, утверждённых в установленном порядке технических проектов), которые направлены для рассмотрения по существу в министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области.

Республика Саха (Якутия)

Якутской природоохранной прокуратурой проведена проверка соблюдения природоохранного законодательства при добыче полезных ископаемых на участке № 2 месторождения песчано-гравийной смеси «Мархинский». В ходе прокурорской проверки выявлены следующие нарушения, допущенные ООО «Автодорстрой» при разработке месторождения.

В ходе вскрытия грунта под карьер, в нарушение условий лицензионного соглашения, раздела 4.2 проекта освоения лесов, деревья повалены и растолканы тяжёлой техникой к краям карьера, порубочные остатки не убраны.

1. На дороге, ведущей к карьере, в нарушение требований ст. 53, 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации, Правил пожарной безопасности в лесах, порубочные остатки не убраны на протяжении всей дороги.

2. Произведена незаконная рубка лесных насаждений вне границ отведённого участка на сумму более 21 тыс. рублей.

В отношении ООО «Автодорстрой» и должностного лица Рахманина И. Ф. природоохранным прокурором вынесены постановления о возбуждении административного производства по ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ (нарушение правил пожарной безопасности в лесах). По результатам рассмотрения юридическое лицо оштрафовано на 300 тыс. руб. В отношении должностного лица материалы находятся в стадии рассмотрения.

Кроме этого, по требованию природоохранного прокурора, Госкомгеологией Республики Саха (Якутия) проводится проверка соблюдения лицензионного соглашения по участку № 2 месторождения ПГС «Мархинский». Материалы по факту незаконной рубки лесных насаждений на карьере природоохранным прокурором направлены в 3-й отдел полиции для решения вопроса уголовного преследования по ст. 260 УК РФ. Для устранения нарушений природоохранного законодательства в адрес директора ООО «Автодорстрой», руководства ГКУ РС (Я) «Якутское лесничество» внесены представления об устранении нарушений закона.

Томская область

Томская межрайонная природоохранная прокуратура проверила исполнение законодательства при осуществлении деятельности по добыче общераспространённых полезных ископаемых на территории села Малиновка в Томском районе. Установлено, что на одном из расположенных здесь земельных участков ООО «Томский имущественный комплекс» в отсутствие правовых оснований ведёт добычу общераспространённых полезных ископаемых под видом осуществления указанной деятельности администрацией Малиновского сельского поселения, владеющей этим участком на праве безвозмездного срочного пользования. Решение администрации Томского района о предоставлении земельного участка в безвозмездное срочное пользование администрации Малиновского сельского поселения на непредусмотренный законом 5-летний срок принято с превышением полномочий. Администрация Малиновского сельского поселения незаконно передала земельный участок ООО «Томский имущественный комплекс» для

ведения деятельности по добыче общераспространённых полезных ископаемых, оформив эту сделку как договор о сотрудничестве по реализации права Малиновского сельского поселения на безлицензионную добычу общераспространённых полезных ископаемых. В результате пользование недрами осуществлялось коммерческой организацией без лицензии, а земельный участок разрабатывался в отсутствие надлежаще оформленных правоустанавливающих документов на землю.

По итогам проверки Томский межрайонный природоохранный прокурор направил в суд исковое заявление о признании недействительными договора безвозмездного срочного пользования земельным участком и договора о сотрудничестве, а также о запрете ООО «Томский имущественный комплекс» осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых и об освобождении неправомерно используемого земельного участка. За незаконное использование этого земельного участка ООО «Томский имущественный комплекс» по постановлению природоохранного прокурора привлечено к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 тысяч рублей.

Чеченская Республика

В ходе надзорных мероприятий, проведённых аппаратом прокуратуры республики в лицензионной палате Правительства Чеченской Республики, выявлены нарушения, допущенные при предоставлении участков недр в пользование для добычи полезных ископаемых. Из-за бездействия палаты не утверждён предусмотренный законом порядок лицензирования пользования участками недр на территории республики, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых. Одним из последствий указанного бездействия явилась выдача 18 лицензий при отсутствии государственных экспертиз запасов полезных ископаемых, наличие которых в соответствии с законодательством о недрах является обязательным условием для получения лицензии на пользование недрами. Форма бланка лицензии, выдаваемой лицензионной палатой, также не соответствовала установленной федеральным законодательством форме, а послужившие основанием для выдачи указанных лицензий горноотводные акты выданы неуполномоченными органами. При указанных обстоятельствах лицензии не могли быть выданы, так как отсутствовали достаточные основания.

По результатам проверки заместителем прокурора республики 14 марта 2014 года в адрес председателя палаты внесено представление об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствующих, с постановкой вопроса об аннулировании незаконно выданных лицензий.

Воронежская область

За 9 месяцев 2013 года Воронежской межрайонной природоохранной прокуратурой выявлено 56 нарушений законодательства о недропользовании при добыче общераспространённых полезных ископаемых (песка). Руководителям предприятий внесено 9 представлений об устранении нарушений закона, в отношении юридических и должностных лиц возбуждено 16 дел об административных правонарушениях, в суд направлено 2 исковых заявления о понуждении хозяйствующих субъектов к устранению нарушений закона. Так, по результатам проверки ООО «Спектр» в суд направлено исковое заявление о понуждении принять меры к устранению частичного обводнения месторождения полезных ископаемых. Иск судом рассмотрен и удовлетворён.

По результатам рассмотрения обращения о нарушениях законодательства ООО «Недраресурс» в Советский районный суд г. Воронежа направлено исковое заявление о понуждении хозяйствующего субъекта устранить нарушения, выразившиеся в размещении на территории песчаного карьера отходов производства и потребления. Иск судом удовлетворён.

В отношении должностных и юридических лиц возбуждались дела об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за: самовольное занятие земельного участка, пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, нарушение требований по охране недр, использование лесов с нарушением условий договора аренды лесного участка и ряд других.

Ямало-Ненецкий АО

Проверкой, проведённой прокуратурой Ямало-Ненецкого АО, установлено, что в нарушение п. 6 ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» Департаментом природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа в период с 2009 по 2012 год незаконно предоставлено право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, 69 хозяйствующим субъектам.

Основанием для предоставления вышеуказанного права принималось обязательное выполнение хозяйствующим субъектом работ по геологическому изучению участка недр. Однако проверка установила, что во всех случаях пользователями недр проводились инженерно-геологические изыскания, которые в соответствии с п. 1 ст. 6 Закона Российской Федерации «О недрах» являются самостоятельным видом пользования недрами и не могут служить основанием для предостав-

ления недр в пользование с целью разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых по основаниям, предусмотренным п. 6 ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах». В результате хозяйствующим субъектам (в основном предприятиям топливно-энергетического комплекса) выдано 217 лицензий на разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых. Указанным нарушениям закона способствовала незаконная деятельность Управления по выдаче свидетельств о факте открытия месторождений общераспространённых полезных ископаемых. В соответствии со ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах», п. 2 Инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых, утверждённой приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11.11.2004 № 689, установление факта открытия месторождений полезных ископаемых осуществляется территориальными органами Федерального агентства по недропользованию в отношении тех видов полезных ископаемых, на геологическое изучение которых была выдана лицензия на пользование недрами. С июля 2010 года по 2012 год по заявкам хозяйствующих субъектов выдано 175 свидетельств об установлении факта открытия месторождений общераспространённых полезных ископаемых, при этом геологическое изучение недр хозяйствующими субъектами не проводилось, а соответствующие лицензии Федеральным агентством по недропользованию и управлением по недропользованию по Ямало-Ненецкому автономному округу им не выдавались. По указанным фактам прокурором округа директору Департамента и начальнику Управления внесены представления.

Ямало-Ненецкая природоохранная прокуратура обнаружила нарушения при реализации проекта «Развитие производства сжиженного природного газа на территории полуострова Ямал». Для реализации проекта ЗАО «Уренгойгидромеханизация» осуществляет гидронамыв песчаного грунта с применением земснаряда из озера на месторождении общераспространённых полезных ископаемых «Карьер «Водозабор» в районе п. Сабетта. С августа по сентябрь 2014 года организацией было добыто 150 тыс. куб. м песка, который был складирован в штабель площадью более 5,5 га. Однако добыча осуществлялась без лицензии на пользование недрами.

В отношении «Уренгойгидромеханизации» и первого заместителя гендиректора компании Сергея Козырева были возбуждены дела. Суммарно штраф составил 830 тыс. рублей. Незаконная добыча песка из карьера прекращена.

Республика Бурятия

Прокуратура Кабанского района провела проверку соблюдения требований законодательства при добыче общераспространённых полезных

ископаемых (ОПИ), в ходе которой в деятельности ФГУП «Бурятавтодор» выявлены нарушения закона. Установлено, что ФГУП «Бурятавтодор» имеет три лицензии на право пользования участками недр, содержащими общераспространённые полезные ископаемые. В нарушение требований лицензии на месторождение «Береговое» в 8 км от села Кабанск, ФГУП «Бурятавтодор» не оформлены документы на отвод данного земельного участка, налоги на земельный участок не оплачены. Не исполняется условие лицензии в части ежегодной добычи ОПИ не менее проектного уровня, т.е. 10 000 куб. метров на участке недр карьера села Каргино.

В нарушение условий лицензии на участок недр в местности гора Круглая не выполняется проектный уровень добычи ОПИ, не подготовлены проект на проведение геологоразведочных работ и добычных работ, не проведена государственная экспертиза запасов до начала добычных работ, не подготовлен и не согласован с Управлением Ростехнадзора по Республике Бурятия план развития горных работ.

В отношении инженера отдела строительства, ремонта и содержания дорог ФГУП «Бурятавтодор» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ – пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утверждённого в установленном порядке технического проекта.

Омская область

Омская межрайонная природоохранная прокуратура провела проверку соблюдения законодательства об охране окружающей среды при разработке общераспространённых полезных ископаемых. Установлено, что ООО «Производственная фирма «Калачинский завод строительных материалов»» при отсутствии разрешения осуществляет выброс в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ из 30 источников. По данному основанию природоохранный прокурор возбудил в отношении организации дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ (нарушение правил охраны атмосферного воздуха).

По результатам его рассмотрения ООО «ПФ «Калачинский завод строительных материалов»» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 40 тыс. руб.

Проверка также показала, что ООО «МПК «Шербакульская»» и ООО «ПроектСтройКомплекс» осуществляют добычу глинистого сырья с нарушением законодательства об отходах производства. Вопреки требованиям закона данные организации не составляли специальные документы на образующиеся в процессе их деятельности опасные отходы.

По этой причине природоохранный прокурор вынес постановления о возбуждении в отношении руководителей предприятий дел об административных правонарушениях по ст. 8.2. КоАП РФ (несоблюдение экологических требований при обращении с отходами производства).

По результатам их рассмотрения данные должностные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафа в размере 10 тыс. руб. каждый.

Повсеместность и регулярное повторение приведённых случаев, даёт основания для более глубокого анализа адекватности современного законодательства интересам экономики, которая нуждается в недорогом и доступном сырье. Очевидно, использование добытых общераспространённых полезных ископаемых для строительства промышленных и жилых объектов создаёт мультипликативный эффект, который тем больше, чем короче сроки строительства и постановки объектов на баланс. Поэтому сроки процедур, установленных при лицензировании недропользования, нуждаются в кардинальном сокращении до уровня случаев, когда добыча общераспространённых полезных ископаемых велась незаконно.

Административные барьеры в недропользовании

Ввиду чрезвычайной сложности и многообразия отношений при пользовании недрами Закон «О недрах» и процедуры его исполнения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях всегда был объектом предложений и критических замечаний. Приведём некоторые из них¹.

Отсутствие детальной регламентации процесса лицензирования, не решены некоторые проблемы досрочного прекращения прав пользования недрами, в частности отсутствует законодательная регламентация судьбы имущества бывшего недропользователя, которое неотделимо от использовавшегося участка недр (шахты, скважины, транспортная и энергетическая инфраструктура, здания и сооружения). Не упорядочено решение социально-экономических вопросов, возникающих в связи с временным уходом работодателя и налогоплательщика, а также с объективными экономическими проблемами недропользователей, связанными, например, с последствиями форс-мажорных обстоятельств, сложившихся после августа 1998 года.

Противоречия в действующем законодательстве создают возможность принятия субъективных решений при выдаче лицензий на пользование участками недр.

¹ И. А. Леонтьев. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Затрудняет лицензирование необходимость принятия совместных решений Минприроды России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для целей разведки и добычи полезных ископаемых, находящихся на территориях соответствующих субъектов. Это ведёт к возникновению организационно-технических проблем при реализации процедур лицензирования, а в отдельных случаях – и к обострению регионального сепаратизма.

Особенно резко проявляются недостатки механизма совместного принятия решений в случаях, когда вопрос касается предоставления прав пользования особо перспективными участками недр, имеющими общегосударственное значение.

Актуальна проблема отсутствия достоверной информации о числе ранее выданных лицензий и об условиях пользования недрами: до конца 90-х годов ряд субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртская), опираясь на положения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральным центром, соглашений к этим договорам, осуществляли процесс лицензирования самостоятельно, поэтому автономным образом велись и базы данных по выданным лицензиям.

Отсутствие единой системы отнесения участков недр к участкам недр местного значения, а также системы отнесения видов полезных ископаемых к категории общераспространённых. Инвентаризация лицензий, единственный раз проведённая Минприроды России согласно распоряжению Председателя Правительства Российской Федерации в 1998–1999 годах, являлась выборочной, и по её результатам не было принято кардинальных решений, направленных на улучшение системы лицензирования.

Не организован постоянный мониторинг выполнения условий пользования участками недр, установленных в лицензиях. Детальная информация о выполнении условий пользования недрами имеется только по лицензиям на добычу углеводородного сырья.

Лицензии, выданные в период 1992–1994 годов, закрепляли право на недропользование за фактическими пользователями на дату вступления в силу Закона Российской Федерации «О недрах». Выданные в этот период лицензии, как правило, не содержат существенных условий пользования недрами, за исключением наиболее общих, что порождало бесконтрольность при разработке месторождений и не отвечало стратегическому курсу на оптимальное использование минеральных ресурсов.

Другая обсуждаемая проблема связана с условиями предоставления в пользование участков недр континентального шельфа Российской Федерации. В настоящее время условия допуска компаний настолько жёсткие, что действующим условиям соответствуют лишь две из них – ОАО «Газпром» и ОАО «НК Роснефть». С другой стороны, для управления рисками, обусловленными спецификой работ на арктиче-

ском шельфе, и размерами возможного экологического ущерба, малые и средние предприятия не обладают необходимыми ресурсами и доверием со стороны банков и страховых компаний.

Эксперты также отмечают несовершенство правового регулирования проведения аукционов на право пользования недрами. Согласно действующему порядку в случае подачи заявки от одного претендента аукцион на право пользования недрами признаётся несостоявшимся. По их мнению, необходимым внести в Закон Российской Федерации «О недрах» положение, согласно которому право пользования недрами может быть представлено единственному участнику аукциона на право пользования недрами с выплатой им разового платежа, равного стартовому плюс один шаг.

Законодательство о недрах не учитывает экономической специфики субъектов малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса, не использует термин «субъекты малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса» и не устанавливает для таких субъектов специальных мер поддержки. Для привлечения малых и средних предприятий к разработке месторождений полезных ископаемых предлагается определить критерии определения малых и средних недропользователей, а также разработать меры их поддержки со стороны государства. Также эксперты указывают на несовершенство доступа малых и средних компаний топливно-энергетического комплекса к участкам недр целью разведки и добычи полезных ископаемых, к объектам транспортной инфраструктуры и объектам переработки полезных ископаемых. Виды и формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства фактически не распространяются на малые и средние предприятия топливно-энергетического комплекса.

В Аналитическом докладе за 2012 год «Контрольная деятельность в Российской Федерации», подготовленном Комитетом Российского союза промышленников и предпринимателей по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров в сотрудничестве с Высшей школой экономики, обстоятельно рассматривается большой блок проблем, связанных с участием иностранных инвесторов в получении лицензий на пользование участков недр. Авторы доклада предлагают вернуть заявительный принцип предоставления права пользования недрами, который после 2002 года был фактически заменён разрешительным (программно-целевым) подходом, при котором государство предлагает участки под проведение геологоразведочных работ. Следует разработать и законодательно закрепить критерии заявительного принципа предоставления недр в пользование, исходя из размеров участка, запасов полезных ископаемых.

Экспертиза, выполненная Минэкономразвития России, выявила, что по мнению субъектов предпринимательской деятельности, уста-

новленные сроки превышают сроки, фактически необходимые для проведения указанных процедур. Во избежание избыточных расходов недропользователей (временные издержки, связанные с необходимостью оплаты производственного кредита) предлагалось сократить указанные сроки исполнения государственных функций вдвое.

Законотворчество в сфере недропользования

Федеральные законодательные органы и законодательные органы субъектов Российской Федерации осуществляют активную законотворческую деятельность в части совершенствования законодательства о недрах и недропользовании. Основная доля законопроектов на эту тему в 2014 году поступила от региональных законодателей. Некоторые законопроекты были инициированы депутатами Государственной Думы. Правительство Российской Федерации вносило проекты федеральных законов, касающихся регулирования недропользования на континентальном шельфе, в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Несмотря на то, что законотворчество в отношении регулирования недропользования в связи с общераспространёнными полезными ископаемыми было не столько активным, данная тема была в поле зрения законодателей.

Среди парламентских мероприятий Государственной Думы можно выделить парламентские слушания, состоявшиеся 18 октября 2012 года по инициативе Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему «Совершенствование правового регулирования использования водных ресурсов и общераспространённых полезных ископаемых». В рекомендациях парламентских слушаний отмечается:

1. Запасы общераспространённых полезных ископаемых не учитываются в едином государственном балансе. Баланс по ним ведётся в каждом регионе отдельно, без соблюдения единообразных правил и процедур, что ведёт к искажению данных ресурсной базы страны.

2. Отсутствует единый кадастр месторождений общераспространённых полезных ископаемых и единый реестр лицензий, хотя такие месторождения – часть единого фонда недр страны. Такая ситуация может порождать коллизии при предоставлении в пользование участков недр общераспространённых и основных видов минерального сырья.

3. Следует внести изменения в законодательство для создания единой информационной системы регулирования, изучения и использования общераспространённых полезных ископаемых, а также обеспечения контроля федеральных органов власти за использованием этого вида сырья.

4. В целях оптимизации поступлений НДС при добыче общераспространённых полезных ископаемых и децентрализации полномочий по налоговому администрированию необходимо проработать вопрос передачи органам власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению ставок НДС по видам полезных ископаемых, относящимся к общераспространённым.

5. Земельные участки, расположенные над месторождениями полезных ископаемых, находятся, как правило, в коллективно-долевой собственности и документально не оформлены. Это не позволяет владельцам лицензий оформить в полном объёме документы на право пользования земельными участками для целей недропользования.

6. Не отлажен и усложнён механизм перевода земельных участков, выделенных для целей недропользования, из категории земли сельхозназначения в категорию земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения.

7. Разрабатываемые проекты рекультивации нарушенных горными работами земель, как правило, низкого качества и не предусматривают поэтапную рекультивацию.

8. Остаётся проблемой нарушение лицензионных обязательств недропользователями после получения лицензий на право пользования недрами, в части неосуществления добычи общераспространённых полезных ископаемых в предусмотренных объёмах.

9. Несмотря на прилагаемые меры, продолжают сохраняться излишние административные барьеры. Так, приказом Роснедра от 15 июня 2012 г. утверждён Порядок подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения, представляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако механизм согласования перечней участков недр местного значения, в силу своей громоздкости не может устраивать как недропользователей, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рекомендации по итогам парламентских слушаний:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1.1. Ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

– № 464857–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

– № 483465–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации» (в части передачи полномочий по организации проведения геологического изучения недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, субъектам Российской Федерации);

– № 115133–6 «О внесении изменений в статьи 10 и 43 Закона Российской Федерации «О недрах» (в части увеличения срока геологического изучения в районах со сложными климатическими и ландшафтно-географическими условиями);

– № 137900–6 «О внесении изменения в статью 42 Закона Российской Федерации «О недрах» (о порядке определения сбора за участие в конкурсе (аукционе)).

2. Правительству Российской Федерации:

Рассмотреть возможность внесения изменений в:

2.1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах» в части:

– делегирования органам власти субъектов Российской Федерации полномочий по проведению конкурсов по участкам недр местного значения;

– конкретизации оснований прекращения, приостановления или ограничения права пользования участком недр;

– переноса срока уплаты разового платежа за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии, при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр, по которому право пользования было предоставлено для целей геологического изучения, на дату начала разработки месторождения;

– возможности освобождения от уплаты разового платежа за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии, при осуществлении геологического изучения недр;

– предоставления возможности получения лицензии единственному участнику аукциона на право пользования участком недр в случае, если аукцион признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника;

– возможности включения в лицензионные соглашения требований страхования экологических рисков;

– введения возможности «заявочно-уведомительного» принципа осуществления геологического изучения участков недр, прилегающих к границам горных отводов;

– предоставления безусловной возможности получения права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр, осуществляющим деятельность в рамках лицензии на геологическое изучение (сквозная лицензия);

– закрепления возможности объединения нескольких лицензий (участков недр) на право пользования недрами одного месторождения полезных ископаемых в целях разведки и добычи полезных ископаемых,

а также в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, принадлежащих одному недропользователю, в одну лицензию с правом разведки и добычи полезных ископаемых или геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых;

- упорядочения системы экспертиз и согласований проектов разработки месторождений полезных ископаемых;

- регулирования вопросов рекультивации и сдачи земельных участков по окончании отработки месторождения полезных ископаемых;

- урегулирования взаимоотношений между арендатором и недропользователем при работах в лесных угодьях.

2.2. В Лесной кодекс Российской Федерации в части более последовательного регулирования вопросов пользования недрами в защитных лесах, включая ценные леса и леса, расположенные в водоохранных зонах водных объектов.

2.3. В Земельный кодекс Российской Федерации в части совершенствования процедуры изъятия земельных участков у собственников земельных участков для целей пользования недрами.

2.4. В Налоговый кодекс Российской Федерации в части передачи органам власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению ставок налога на добычу полезных ископаемых по видам полезных ископаемых относящимся к общераспространённым.

2.5. В Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утверждённый приказом МПР России от 3 декабря 2007 года № 319, в части введения основания для проведения проверки заявления недропользователя.

2.6. В Порядок подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения, представляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утверждённый приказом Роснедра от 15 июня 2012 г., в части упрощения процедуры согласования перечней участков недр местного значения.

2.7. Ускорить внесение на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, направленных на:

- упрощение доступа к земельным участкам в целях пользования недрами, совершенствования процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

- конкретизацию условий досрочного прекращения права пользования участками недр;

- конкретизацию вопросов ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами и предусмотренных техническими проектами разработки месторожде-

ний полезных ископаемых и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, осуществляемых за счёт средств пользователей недр;

- установление полномочий по определению суммы сбора за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участком недр;

- конкретизацию критериев расчёта стартового размера разового платежа при пользовании недрами для целей добычи подземных вод;

- определения полномочий Правительства Российской Федерации по установлению порядка предоставления находящихся в федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации горных выработок, скважин и иных подземных сооружений, а также объектов инфраструктуры и бесхозных скважин пользователю недр для осуществления контроля за их безопасным состоянием.

2.8. Усилить контроль за соблюдением пользователями недр лицензионных соглашений, требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, промышленной безопасности опасных производственных объектов.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

3.1. Активизировать разработку и принятие региональных целевых программ, направленных на решение проблем водопользования и сохранения водных ресурсов.

3.2. В целях повышения эффективности работы в области экологии и природопользования использовать положительный опыт ряда субъектов Российской Федерации (всего 26) по созданию министерств, осуществляющих полномочия в сфере экологии и природопользования.

3.3. Стимулировать внедрение ресурсосберегающих технологий и систем оборотного водоснабжения на предприятиях промышленного и сельскохозяйственного комплекса.

3.4. Содействовать вовлечению в хозяйственный оборот месторождений пресных подземных вод, как наиболее защищённого и надёжного источника обеспечения питьевой водой высокого качества.

3.5. Усилить контроль за недопущением безлицензионной добычи общерапространённых полезных ископаемых во взаимодействии с органами местного самоуправления, органами внутренних дел, общественными экологическими организациями субъектов Российской Федерации.

Среди парламентских мероприятий можно выделить рассмотрение 24 июня 2014 года на заседании Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию вопроса «О совершенствовании процедуры предоставления участков недр местного значения».

По результатам обсуждения были сформулированы рекомендации, в частности, Правительству Российской Федерации включить в План законопроектных работ на 2014–2015 годы разработку проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство о недрах и нормативных правовых актов о пользовании недрами:

1) о возможности и условиях уведомительного порядка и ограничении сроков согласования участков недр местного значения с территориальными органами Федерального агентства по недропользованию с внесением изменений в статью 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах», например, дополнив часть 3 текстом следующего содержания *«При отсутствии мотивированного отказа федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа в отнесении участка недр к участкам недр местного значения в течение 30 дней с даты предоставления информации в соответствующий орган, участок недр считается надлежаще согласованным»;*

2) о правовом статусе участков недр местного значения, находящихся в пользовании, с внесением изменений в статью 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах», дополнив её частью 4 следующего содержания: *«Участки недр, отвечающие требованиям части первой настоящей статьи и предоставленные в пользование до 1 января 2012 года, считаются участками недр местного значения и не требуют дополнительного согласования с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.»;*

3) о возможности оперативного согласования отдельных участков недр местного значения с территориальными органами Федерального агентства по недропользованию с внесением изменений в статьи 2.3, п/п 6.2, п/п 6.3 статьи 3, п/п 7.1 статьи 4, п/п 2.1 и п/п 4 статьи 16 Закона Российской Федерации «О недрах», дополнив понятие «перечень», в том числе отдельными участками недр местного значения;

4) об отмене необоснованного ограничения предоставления участков недр местного значения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для разведки и добычи только по результатам «аукциона» с внесением изменений в пункт 6 статьи 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах», например, изложив её в следующей редакции:

«б) принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении права пользования участком недр местного значения, отнесённого к участкам недр местного значения и утверждённого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для его геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых

полезных ископаемых, а также для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых».

Далее будут рассмотрены основные законопроекты в области недропользования, над которыми в течение последнего года работала Государственная Дума.

Законопроект № 612686–6

О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утверждённое Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (в части совершенствования нормативно-правового обеспечения пользования недрами).

Субъект права законодательной инициативы: Липецкий областной Совет депутатов. Законопроект зарегистрирован 1 октября 2012 года.

Законопроект направлен на расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части наделяния их полномочиями по выдаче лицензий на право пользования участками недр местного значения, используемыми для геологического изучения и добычи подземных вод до 300 кубометров воды в сутки в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности. В соответствии со статьёй 10.1 Закона «О недрах», для геологического изучения и добычи подземных вод, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, независимо от объёмов добычи требуется решение комиссии, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр. Таким образом, пользователи участков недр, на которых осуществляется геологическое изучение и добыча подземных вод, даже при небольших объёмах добычи вынуждены обращаться в федеральные органы власти и учреждения, расположенные в Москве, что требует дополнительного времени на получение заключения государственной экспертизы запасов и согласование технических проектов, а также влечёт для них существенные финансовые затраты.

Так как согласно Положению о государственной экспертизе проведение государственной экспертизы участков недр местного значения осуществляется экспертным органом, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, то предлагаемое изменение позволит заявителям получить необходимую разрешительную документацию, не выезжая за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого планируется осуществление геологического изучения и добыча подземных вод.

Данная правовая новация представляется целесообразной, поскольку в действительности в настоящее время значительное количество организаций осуществляют добычу подземных вод с помощью малых водозаборов и эксплуатационных скважин для водоснабжения населения в сельских и городских поселениях или технологического обеспечения водой объектов промышленности в небольших объёмах.

Также законопроектом предлагается предусмотреть возможность выдачи лицензии единственному участнику **аукциона** на право пользования недрами. В действующей версии статьи 13.1 Федерального закона «О недрах» указанное право для государственных органов предусмотрено лишь в отношении единственных участников **конкурсов** на право пользования участками недр, что не в полной мере способствует их эффективному вовлечению в хозяйственный оборот. При этом возможность предоставления прав на заключение договоров единственным участникам аукционов предусмотрена Правилами подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2007 года № 230 (пункт 15).

Проектом закона также предлагается внести изменения в статью 20 Закона Российской Федерации «О недрах», установив отдельные случаи для каждого из видов ограничения пользования недрами, устанавливаемых органами, предоставившими лицензию, а именно: досрочного прекращения; приостановления; ограничения права пользования недрами. В действующем Законе установлен единый перечень случаев, при которых право пользования недрами досрочно прекращается, приостанавливается или ограничивается, в этой связи на практике возникают трудности при реализации данной нормы.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 21 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающую порядок только для досрочного прекращения права пользования недрами, дополнив её нормами, устанавливающими порядок приостановления и ограничения права пользования недрами.

Законопроектом также предусматривается внесение изменений в постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314–1 (в редакции Федерального закона от 28.12.2013 № 408-ФЗ) в части оснований и порядка досрочного прекращения, приостановления и ограничения прав пользования недрами.

Принятие законопроекта в итоге позволит создать нормативно-правовые основы для совершенствования развития геологической отрасли и уменьшения административных барьеров в этой сфере.

На момент публикации данной книги законопроект находился на стадии подготовки к первому чтению.

Законопроект № 571783–6

О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (о совершенствовании правового регулирования вопросов недропользования в части использования и охраны подземных вод)

Законопроект зарегистрирован 18 июля 2014 года. Субъект права законодательной инициативы: Законодательное Собрание Республики Карелия.

Проект федерального закона направлен на совершенствование правового регулирования вопросов недропользования в части использования подземных вод для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения из одиночных скважин или мелких водозаборов суммарной производительностью до 500 кубических метров в сутки.

Предлагается статью 9 Закона Российской Федерации «О недрах» дополнить частью восьмой следующего содержания: *«Пользователями недр при ведении работ по разведке и добыче подземных вод или по геологическому изучению, разведке и добыче подземных вод, осуществляемых по совмещённой лицензии, для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения могут быть органы местного самоуправления муниципальных образований.»*

Водоснабжение населения из подземных источников в республике осуществляют 23 предприятия системы жилищно-коммунального хозяйства, из них только половина имеет лицензии на право пользования недрами. Данная ситуация сложилась из-за сложной и дорогостоящей процедуры получения лицензии на недропользование для обеспечения деятельности водоснабжающих объектов. Даже имея лицензии, организации нарушают лицензионные условия из-за отсутствия финансовых средств на их реализацию. Наиболее сложная ситуация с легализацией добычи воды складывается в небольших населённых пунктах, традиционно использующих подземную воду из артезианских скважин. Доход от использования подземной воды из таких водозаборов значительно ниже затрат на узаконивание этой деятельности, выполнение условий пользования недрами, связанных с оценкой, апробацией и утверждением запасов подземных вод, в соответствии с действующими нормативно-правовыми и нормативно-методическими документами. Вместе с тем такие водозаборы невозможно закрыть, поскольку зачастую они являются единственным источником водоснабжения населённых пунктов, а уплата административного штрафа владельцем одиночной скважины или мелкого водозабора привела бы к банкротству. На сегодняшний день добыча подземных вод одиночными водозаборными скважинами или мелкими водозаборами (с суммарной производительностью до 500 кубических метров в сутки) без лицензии на право пользования недрами или с нарушением лицензионных условий по своим последствиям оказалась приравненной к добыче золота, алмазов, нефти и других высоколиквидных полезных ископаемых.

Кроме получения лицензии на право пользования недрами необходимо также заключение Роспотребнадзора о качестве подземных вод и возможности их использования для хозяйственно-питьевого водоснабжения. В случае если вода окажется непригодной для водоснабжения населения, необходимо строительство дорогостоящих очистных сооружений, что оказывается неподъёмным для небольших водоснабжающих предприятий и кроме того увеличивает финансовую нагрузку на население.

Правовой механизм, предложенный рассматриваемым законопроектом, заявленную задачу не решает. Совет Государственной Думы 22 сентября 2014 года принял решение вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного закона в первом чтении.

Законопроект № 569804–6

О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления административной ответственности за пользование недрами без лицензии либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований, утверждённых в установленном порядке технических проектов).

Законопроект зарегистрирован 16 июля 2014 года. Субъект права законодательной инициативы: Калининградская областная Дума.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект) подготовлен во исполнение поручения губернатора Калининградской области от 20 марта 2013 года № 2866–1/2 и направлен на усиление административной ответственности за самовольную добычу и сбыт незаконно добытых полезных ископаемых, в том числе общераспространённых полезных ископаемых.

На территории Калининградской области на государственном балансе находится 35 месторождений и проявлений песка строительного с запасами 101,6 млн. м³, из них в разработке находятся 15 месторождений; 30 месторождений и проявлений песчано-гравийного материала с запасами 268 млн. м³, из них в разработке находятся 20 месторождений. Объём добычи песка и песчано-гравийного материала в Калининградской области за 2013 год составил 1843,9 тыс. м³, 3366,9 тыс. м³ соответственно, глинистого сырья – 154,1 тыс. м³. По состоянию на 01.04.2014 года общий объём запасов песка и песчано-гравийного материала по предоставленным в пользование месторождениям составляет 179,44 млн. м³.

В Калининградской области набирает обороты строительство объектов различного назначения, в том числе дорожное строительство

(14 объектов строительства, относящихся к дорожной инфраструктуре и включённых в проект Федеральной целевой программы развития Калининградской области до 2020 года). Потребуется значительный объём нерудных строительных материалов при возведении в Калининградской области объектов, необходимых для проведения чемпионата мира по футболу 2018 года.

Органами исполнительной власти, осуществляющими государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр Калининградской области и должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации), регулярно выявляются факты незаконной добычи песка строительного и песчано-гравийного материала без лицензий на право пользования недрами, при этом незаконной добычей занимаются, чаще всего, физические лица, а также организованные группы граждан. В ряде установленных в 2012–2013 годах фактов незаконной добычи песка строительного и песчано-гравийного материала без лицензий на право пользования недрами объём незаконно добытых нерудных строительных материалов достигает значительных размеров и носит промышленный характер с применением большегрузных автомобилей, экскаваторов и бульдозеров.

В настоящее время наблюдается устойчивая тенденция увеличения роста числа совершаемых правонарушений, несмотря на применение действующих мер административного наказания.

Появлению фактов незаконной добычи песка строительного и песчано-гравийного материала без лицензий на право пользования недрами способствуют, в первую очередь, незначительные размеры административных штрафов, накладываемые на нарушителей законодательства о недрах.

Такая принудительная мера как прекращение права пользования недрами (статья 20 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395–1 «О недрах») может применяться только к хозяйствующему субъекту, имеющему право пользования недрами, т.е. имеющему лицензию на пользование недрами, и не распространяется на хозяйствующие субъекты, осуществляющие незаконную добычу общераспространённых полезных ископаемых.

Задерживаемая правоохранительными органами техника, участвующая в незаконной добыче песка строительного и песчано-гравийного материала (погрузчики, бульдозеры, большегрузные самосвалы, экскаваторы и др.), в настоящее время не подлежит конфискации, а возвращается владельцу и через некоторое время опять используется в незаконной добыче полезных ископаемых, поскольку часть 1 статьи 7.3 КоАП Российской Федерации предусматривает наказание в виде адми-

нистративного штрафа для граждан в размере от 3 тыс. до 5 тыс. рублей, для должностных лиц – от 30 тыс. до 50 тыс. рублей, для юридических лиц – от 800 тыс. до 1 млн. рублей (максимальные размеры штрафа, установленные статьёй 3.5 КоАП Российской Федерации) и не предусматривает административное наказание в виде конфискации.

В целях повышения эффективности борьбы с нелегальной добычей полезных ископаемых, усиления ответственности за самовольную добычу полезных ископаемых, в том числе общераспространённых полезных ископаемых, и сбыт незаконно добытых полезных ископаемых, законопроектом предлагается внести в часть 1 статьи 7.3 КоАП Российской Федерации изменение, устанавливающее в качестве дополнительного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения.

Реализация законопроекта позволит усилить административную ответственность за незаконную добычу полезных ископаемых, в том числе общераспространённых полезных ископаемых, и сбыт незаконно добытых полезных ископаемых, при этом не повлечёт изменений финансовых обязательств государства и не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счёт средств федерального бюджета.

Субъект законодательной инициативы предложил изменить редакцию абзаца второго части 1 статьи 7.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, включив в неё, помимо административного штрафа конфискацию орудия совершения административного правонарушения (либо без таковой). При этом законодатель без объяснений предложил снизить административный штраф, налагаемый на юридических лиц до 500–800 тыс. рублей, в то время как в действующей редакции закона установлен штраф в размере 800–1000 тыс. рублей. Возможно, это просто техническая ошибка.

Законопроект № 557021–6

О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и признании утратившей силу части 3 статьи 37 Закона Российской Федерации «О недрах» (в части усиления государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр).

Субъект права законодательной инициативы: Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Законопроект зарегистрирован 30 июня 2014 года.

Законопроект разработан в целях усиления государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Положения Федерального закона от 26 декабря

2008 года № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», регулирующие порядок и сроки проведения проверок, не учитывают ряд существенных особенностей осуществления государственного геологического надзора, что приводит к невозможности своевременного предупреждения, выявления и пресечения нарушений законодательства о недрах и условий лицензии на пользование недрами, технического проекта.

Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года на основании ежегодного плана проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. В практике недропользования распространены случаи частой реорганизации юридических лиц с целью уклонения от государственного контроля (надзора). В части государственного геологического надзора положение усугубляется тем, что лицензия на пользование недрами может быть выдана сроком менее чем на три года или переоформлена на новое юридическое лицо ранее срока наступления плановой проверки в отношении предыдущего юридического лица. Это приводит к невозможности своевременно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения.

Лицензия на пользование недрами и её неотъемлемые составные части должны содержать сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу). В то же время Федеральный закон не предусматривает оснований для проведения государственного контроля (надзора) за выполнением обязательств недропользователей, связанных с условиями пользования недрами, предусмотренными в лицензии на пользование недрами.

Административные правонарушения, связанные с неисполнением условий пользования недрами, не относятся к длящимся административным правонарушениям. В связи с этим срок давности привлечения к административной ответственности, который согласно статье 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях равен двум месяцам, начинается со дня совершения административного правонарушения. Выявление и фиксация административного правонарушения возможны только при проведении плановой проверки, которая в соответствии с Федеральным законом проводится не чаще чем один раз в три года. Таким образом, к моменту проведения плановой проверки срок давности привлечения к административной ответственности истекает, что приводит к освобождению недропользователя от ответственности по формальным основаниям.

Государственный геологический надзор включает в себя рейдовые мероприятия для выявления фактов самовольного пользования недрами. На практике складываются ситуации, когда при выявлении факта

самовольного пользования недрами в рамках проведения рейдового мероприятия не удаётся установить виновное лицо в силу того, что на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей не возлагается обязанность предоставлять какую-либо информацию. В данной ситуации органы государственного геологического надзора не имеют возможности провести внеплановую проверку в порядке, установленном Федеральным законом.

Уведомление о допущенных нарушениях в сфере недропользования в соответствии с Федеральным законом не является основанием для проведения внеплановой проверки. Ответы недропользователей о фактическом устранении нарушений, указанных в уведомлении, рассматриваются органами, осуществляющими выдачу, переоформление и прекращение лицензии на пользование недрами, без предварительной проверки.

На основании вышеизложенного законопроектом предлагается исключить государственный геологический надзор из предмета правового регулирования Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На момент публикации книги законопроект готовили к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Законопроект № 536976–6

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о совершенствовании правового регулирования порядка предоставления права пользования участками недр).

Субъект права законодательной инициативы: депутат Государственной Думы Р. В. Кармазина.

Законопроект зарегистрирован 2 июня 2014 года; отозван по инициативе субъекта права законодательной инициативы 18.09.2014 года.

Законодатель предложил считать основанием возникновения права пользования участками недр решение комиссии, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр: *«в целях геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участков недр местного значения, в том числе в отношении участков недр, выявленных субъектом предпринимательской деятельности при проведении региональных геолого-геофизических работ за счёт собственных (в том числе привлечённых) средств»* (абзац 2 пункта статьи 10.1 ЗРФ «О недрах»). Действующая

редакция закона слов, выделенных курсивом, не содержит. Очевидно, формулировка законопроекта не является однозначной для понимания и нуждается в технической доработке.

Законодатель также предложил оформлять предоставление недр в пользование для регионального геологического изучения в части проведения региональных геолого-геофизических работ разрешением, выдаваемым на срок до трёх лет территориальным органом федерального органа управления государственным фондом недр. В течение срока действия разрешения не должна допускаться выдача разрешений в отношении соответствующей площади проведения работ иным субъектам предпринимательской деятельности, а также выдача разрешений на иные площади проведения работ, границы которых пересекают границы соответствующей площади проведения работ.

Пользование недрами в целях регионального геологического изучения в части геологической съёмки, инженерно-геологических изысканий, научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр, геологических работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, контролю за режимом подземных вод, а также иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр, осуществляется без получения лицензий и разрешений.»

Законопроект содержит много новаций, противоречащих принципиальным положениям действующего закона. Детальное обсуждение нецелесообразно ввиду отзыва законопроекта и отрицательного отзыва Правительства Российской Федерации.

Законопроект № 530991–6

О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (о совершенствовании правового регулирования деятельности, связанной с использованием и охраной подземных вод). Субъект права законодательной инициативы: депутат Государственной Думы И. И. Никитчук.

Законопроект зарегистрирован 26 мая 2014 года; отозван субъектом права законодательной инициативы 17 сентября 2014 года.

Законопроект является попыткой законодателя скорректировать полностью Закон Российской Федерации «О недрах» в отношении подземных вод и учесть их специфику и, в первую очередь, динамику возобновления их запасов.

По мнению законодателя, Закон «О недрах» не воспринял не только требования к проведению работ и исследований по правовому и иному обеспечению деятельности, связанной с использованием подземных вод.

В нём не определены:

основания возникновения права пользования участками недр в целях изучения гидрогеологических условий региона и оценки ресурсов

подземных вод, разведки месторождений подземных вод и оценки их ресурсов, определения мест строительства водозаборов подземных вод,

- требования к охране подземных вод от загрязнения и истощения их ресурсов,
- требования к подготовке условий пользования участками недр в указанных целях,
- порядок рассмотрения заявок на предоставление участка недр для строительства водозаборов подземных вод.

В нём также не предусмотрено требование к недропользователям об обязательном утверждении технических проектов строительства водозаборов подземных вод и неукоснительном исполнении всех работ в соответствии с таким проектом.

В нём отсутствуют требования об обязательном государственном учёте и включению в государственный реестр работ по изучению гидрогеологических условий и оценке ресурсов подземных вод, а также по строительству водозаборов подземных вод.

В обязанности недропользователей, осуществляющих забор воды из подземных водных объектов, не вменены требования о представлении достоверных данных учёта объёмов изъятых подземных вод.

К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам не предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта для осуществления работ по строительству подземных водозаборов.

Вопросы, поставленные законодателем, безусловно важны, однако в плане правового регулирования необходимо учитывать наличие как законодательства о недрах, так и водного законодательства. Многие задачи правового регулирования, обозначенные законодателем в пояснительной записке к проекту закона, могут быть корректно решены в водном законодательстве. Хотя не исключено, что быстро растущий в мире дефицит пресной воды может потребовать принятия в будущем закона о воде, подобного Федеральному закону от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Законопроект № 499861–6

О внесении изменения в статью 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (о совершенствовании правового регулирования перехода права пользования участком недр). Субъект права законодательной инициативы: депутат Государственной Думы В. М. Тарасюк.

Законопроект зарегистрирован 16 апреля 2014 года.

Реализация правовой нормы части 6 статьи 26 Закона «О недрах», в соответствии с которой консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляются за счёт средств предприятий – пользователей недр, успешно обхо-

дится через применение статьи 17.1 Закона «О недрах»: пользователь этими участками недр реорганизуется путём разделения или выделения из него другого юридического лица и передачи последнему права пользования нерентабельными участками недр вместе с расположенным на этом участке фактически ненужным, часто отслужившим свой срок оборудованием. В результате реорганизуемое юридическое лицо, будучи свободным от обязательств нести расходы на ликвидацию или консервацию горного оборудования, продолжает работу и получение прибыли на рентабельных участках недр. В то же время другой субъект предпринимательской деятельности бросает нерентабельное месторождение без уведомления органов, предоставивших лицензию, либо проводит процедуру банкротства.

Легитимное исполнение норм, направленных на рациональное использование недр, затруднено также тем, что отсутствуют стимулы, побуждающие пользователя недр создавать фонд на эти мероприятия; отсутствуют необходимые средства на такие мероприятия; отсутствуют нормы, устанавливающие требования к включению в лицензии календарных сроков выполнения отдельных этапов работ, включая такой важный этап, как проведение ликвидационных и консервационных мероприятий в рамках действующей лицензии; отсутствуют требования о надлежащем оформлении прекращения права пользования органами, предоставляющими такое право, в случае, если недропользователь не уведомил их о прекращении работ на участке недр. И, наконец, обязательства по ликвидации или консервации горных выработок обозначены за пределами правоотношений, удостоверенных лицензией на пользование недрами. В результате расходы на мероприятия по ликвидации или консервации скважин и иных горных выработок несёт государство – собственник недр.

В целях устранения указанной проблемы законодатель предложил внести изменения в статью 17.1 Закона «О недрах», предусматривающие передачу первоначальным пользователем недр вновь созданному юридическому лицу при реорганизации юридического лица, или новому юридическому лицу, в случае если пользователь недр выступает учредителем этого лица, денежных средств, достаточных для реализации мероприятий по консервации и ликвидации горных выработок и иных сооружений.

Очевидно, предлагаемый механизм не снимает всех поставленных в пояснительной записке законодателем вопросов. С другой стороны, каким образом определяется смета на указанные работы, а также как и когда смета корректируется в связи с изменением цен. Здесь, возможно, более уместно было бы использовать механизм страхования.

На момент издания книги законопроект готовился к рассмотрению в первом чтении, однако, вероятность принятия закона в данном виде невелика.

Законопроект № 474802–6

О внесении изменения в статью 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах» (об участках недр местного значения). Субъект права законодательной инициативы: депутат Государственной Думы С. М. Катасонов.

Законопроект зарегистрирован 18 марта 2013 года.

Обязательным условием отнесения участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, к числу участков недр местного значения, является включение их в соответствующий перечень, согласованный с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.

При этом, по мнению автора законопроекта, законодательством предусмотрено, что допускается отказ в согласовании перечней участков недр местного значения, предлагаемых для предоставления в пользование, осуществляется в случае, если предлагаемый к включению в такой перечень участок недр полностью или частично предоставлен в пользование (подп. 1 п. 8 Порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней, утверждённого приказом Федерального агентства по недропользованию от 15.06.2012 № 687). То есть действующее законодательство не допускает возможность включения в перечень участков недр местного значения тех участков недр, которые уже предоставлены в пользование (полностью или частично) и лицензии на право пользования, которыми уже выданы федеральным органом государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования или его территориальным органом и исключает право органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации вносить изменения в ранее выданные лицензии. В результате возникают сложности в правоотношениях между пользователями недр и распорядителем по действующим лицензиям на право пользования недрами в части общераспространённых полезных ископаемых по вопросам внесения изменений и дополнений в условия пользования недрами, преоформления права пользования недрами, приостановления, ограничения и прекращения права пользования недрами. Указанные выводы подтверждаются судебной практикой (Дело № А47–378/2013).

Принятие законопроекта, по мнению законодателя, исключит неопределённость в вопросах управления участками недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, ранее предоставленными в пользование.

По заключениям Правового управления Государственной Думы и Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления законопроектом не учтено, что приказом Роснедр от 5 ноября 2013 года № 898 в Порядок подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного зна-

чения или отказа в согласовании таких перечней внесены изменения, которыми, в частности указанный подпункт 1 пункта 8 Порядка исключён. Таким образом, включение в перечни участков недр местного значения участков, ранее предоставленных в пользование, в настоящее время допускается. В этих условиях предлагаемые законопроектом изменения утратили актуальность и их принятие вступит в противоречие с иными положениями законодательства о недропользовании.

Законопроект № 419187–6

О внесении изменения в статью 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (об установлении требования к расположению участка недр, являющегося предметом конкурса или аукциона). Субъект права законодательной инициативы: Законодательное Собрание Калужской области.

Законопроект зарегистрирован 27 декабря 2013 года. Отклонён 15 октября 2014 года.

Законопроект направлен на создание механизма урегулирование взаимодействия некоторых аспектов недропользования с целевым назначением и категорией земель земельного участка. Законодатель предложил дополнить статью 13.1 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395–1 «О недрах» новой частью следующего содержания: «Участок недр, являющийся предметом конкурса или аукциона, должен располагаться на земельном участке, целевое назначение и разрешённое использование которого допускают ведение работ, связанных с использованием недрами.».

Законопроект не получил поддержки и был отклонён (за – 0, против – 0, не голосовало – 450).

При обсуждении проекта закона на пленарном заседании Государственной Думы было отмечено, что принятие закона приведёт к переводу большого количества земель из одной категории в другую без гарантии проведения даже геологоразведочных работ.

Из заключения на проект закона № 419187–6: «в настоящее время в связи с отсутствием заявок, значительное число конкурсов и аукционов признаётся несостоявшимися. А перевод земель из одной категории в другую, требующий значительных временных и организационных затрат, ещё более осложнит процесс организации аукционов (конкурсов). Таким образом, изменение целевого использования земель при отсутствии гарантии проведения на них геологоразведочных работ представляется нецелесообразным».

Законопроект № 371615–6

О внесении изменений в статью 2–1 Закона Российской Федерации «О недрах» (об уточнении критериев отнесения участков недр

к участкам недр федерального значения). Субъект права законодательной инициативы: Правительство Российской Федерации.

Законопроект зарегистрирован 28 октября 2013 года. Принят в первом чтении 26 февраля 2014 года.

Проект федерального закона подготовлен во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 9 июня 2012 года № АД-П9–37 пр (пункт 5) в целях уточнения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. В соответствии с частью 3 статьи 21 Закона Российской Федерации «О недрах» к участкам недр федерального значения относятся участки недр, содержащие в том числе месторождения и проявления алмазов и металлов платиновой группы. Законопроектом предлагается при отнесении участков недр, содержащих коренные месторождения алмазов и металлов платиновой группы, к участкам недр федерального значения учитывать запасы этих полезных ископаемых, а не их проявления.

Россыпные объекты алмазов и платиноидов нераспределенного фонда недр характеризуются преимущественно незначительными запасами и зачастую не представляют интереса для крупных недропользователей, однако могут отрабатываться небольшими предприятиями и артелями. Приведённые статистические данные показывают, что алмазы и металлы платиновой группы, являющиеся одними из наиболее ликвидных полезных ископаемых, не вовлекаются в разработку в достаточной мере в связи со сложностью получения лицензий на право пользования участками недр федерального значения. Так, за всё время существования института участков недр федерального значения было выдано лишь 8 лицензий на участки недр федерального значения, содержащие месторождения и проявления алмазов, металлов платиновой группы.

В случае внесения предлагаемых изменений в законодательство Российской Федерации государственный контроль над реализацией стратегически значимых проектов будет сохранён в полной мере.

Принятие предлагаемых законопроектом изменений направлено на упрощение процедуры предоставления права пользования участками недр с проявлениями твёрдых полезных ископаемых для недропользователей, являющихся малыми и средними предприятиями, и повышение эффективности использования минерально-сырьевой базы за счёт вовлечения в процесс лицензирования большего количества объектов и недропользователей.

Законопроект № 348208–6

О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых). Субъект права законодательной инициативы: Правительство Российской Федерации.

Законопроект зарегистрирован 28 сентября 2013 года. Закон принят 01.07.2014, подписан Президентом Российской Федерации 21.07.2013 (260-ФЗ).

Законопроект № 416860–6

Проект федерального закона № 416860–6 «О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах»» (об особенностях правового регулирования добычи общераспространённых полезных ископаемых при строительстве, реконструкции и содержании линейных объектов).

Субъект права законодательной инициативы: Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Законопроект зарегистрирован 25 декабря 2013 года. Отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации получен 18 июня 2014 года. Законопроект отозван субъектом права законодательной инициативы 10 октября 2014 года и 16 октября 2014 года снят с рассмотрения Государственной Думы.

Суть законопроекта: внести в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах» изменение, дополнив его статьёй 19.2 следующего содержания:

«Лица, заключившие государственные (муниципальные) контракты на строительство, реконструкцию и содержание линейных объектов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вправе осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых при строительстве, реконструкции и содержании линейных объектов в пределах земельных участков, обозначенных для карьеров общераспространённых полезных ископаемых, в соответствии с условиями проектной документации указанных объектов и в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.»

При этом законопроектом не предусмотрено внесение изменений в статью 101 Закона «О недрах», которой закреплён исчерпывающий перечень оснований возникновения права пользования участками недр местного значения, данной статьёй установлено, что право пользования участком недр местного значения для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых предоставляется по результатам аукциона.

Пояснительная записка к проекту закона не содержит каких-либо существенных пояснений мотивации его инициаторов, хотя цель понятна и заслуживает внимания – снизить административные барьеры, ускорить исполнение государственных (муниципальных) контрактов,

сократив тем самым бюджетные расходы, полагая, что полученный в итоге результат перекроет выпадающие доходы от лицензирования добычи ОПИ. С другой стороны, такая правовая новация может привести к усложнению конкурсной процедуры, что может полностью нивелировать выгоды от сокращения сроков оформления права пользования недрами с ОПИ.

В соответствии с бюджетным законодательством 100 % разовых платежей за пользование недрами на территории Российской Федерации по участкам недр местного значения поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации. За 2013 год в бюджеты субъектов Российской Федерации поступило доходов от указанных платежей в объёме 1,2 млрд рублей. Однако в финансово-экономическом обосновании к законопроекту выпадающие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации не показаны.

Предлагаемая правовая новация не соответствует общим принципам предоставления в пользование участков недр местного значения, согласно которой добыча общераспространённых полезных ископаемых осуществляется пользователями недр на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и с оформлением в установленном порядке лицензий на пользование недрами. Таким образом, в случае принятия закона могла утвердиться практика предоставления права добычи общераспространённых полезных ископаемых на основании наличия краткосрочного государственного (муниципального) контракта.

Снижение административных барьеров – сокращение сроков оформления лицензии, снижение уровня затрат на процедуры, с ним связанные – это важная цель и к её достижению следует стремиться.

Законопроект № 314570–6

О внесении изменений в статью 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления административной ответственности за пользование недрами без лицензии либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований, утверждённых в установленном порядке технических проектов).

Субъект права законодательной инициативы: Калининградская областная Дума. Зарегистрирован 12 июля 2013 года. Отклонён 17 декабря 2013 года.

Этот законопроект практически идентичен законопроекту № 569804–6, который на момент издания книги готовился к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Заключение

Общераспространённые полезные ископаемые (ОПИ) являются одним из базовых и доступных ресурсов социально-экономического развития муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Затраты на добычу и транспортировку ОПИ относительно невелики, для их добычи, как правило, не требуется внедрения сложных технологий и приобретения дорогостоящего оборудования.

С другой стороны, ОПИ используют, прежде всего, для создания объектов недвижимости или для местного изготовления материалов для строительства жилья, общественных и промышленных зданий, дорог и других объектов инфраструктуры. Указанные объекты капитального строительства аккумулируют значительные средства, которые должны принести доход либо производством продукции, либо налоговыми платежами, либо созданием новых производств и рабочих мест.

Очевидно, затягивание сроков строительства и сдачи объектов в эксплуатацию приводит к заметным экономическим потерям граждан, предприятий и организаций, органов местного самоуправления и государства. Поэтому устранение или снижение правовых и административных барьеров на пути получения разрешений на добычу ОПИ автоматически создаёт условия для увеличения валового внутреннего продукта и социально-экономического развития поселений. Здесь время непосредственно конвертируется в блага. Поэтому законодатели и представители органов государственной исполнительной власти, а также органы местного самоуправления должны реально работать над сокращением времени и других ресурсов, затрачиваемых на выдачу разрешений на добычу ОПИ.

Деятельность указанных органов должна также предотвращать нанесение обществу ущерба добычей и вывозом ОПИ. Виды ущерба: уничтожение или ухудшение плодородия почв; экологический ущерб, включая ущерб наземным и подземным природным водным системам и биосфере; износ транспортной инфраструктуры; уничтожение (повреждение) природного ландшафта местности; угроза жизни и здоровью людей, безопасности промышленных предприятий. Однако оценка возможного ущерба и проектов его устранения (рекультивации) должны требовать минимальных временных затрат. Такая работа должна основываться на лучших стандартах повышения качества и должна вестись постоянно с публичным объявлением результатов. Как видно, в настоящее время эта область деятельности находится за пределами прокурорского или иного контроля.

Анализ показывает отсутствие цельной научной государственной концепции в отношении общераспространённых полезных ископаемых. Пустые места и неясности имеются даже на уровне определений. В частности, особенность ОПИ состоит не столько в том, что они об-

щераспространённые, сколько в том, что они общедоступные. Эта общедоступность может быть ограничена частной собственностью на земельный участок, в результате чего доступность сохраняется лишь для собственника. Однако и его права могут быть ограничены глубиной добычи ОПИ, экологическими требованиями и т. п. Именно из-за общедоступности так велик вне рыночный оборот ОПИ и так много дел, инициированных органами государственной власти, за нарушение правил добычи ОПИ.

Кроме того, в классификации видов экономической деятельности так же, как и в классификации продукции, нет уровня «общераспространённые полезные ископаемые», но есть уровень «прочие полезные ископаемые». Такая же нечёткость присутствует и в государственном статистическом учёте.

Уточнение правового статуса общераспространённых полезных ископаемых (или же общедоступных, грунтовых и т. п. природных сырьевых материалов) потребует уточнения правового статуса «почвы», которая имеет те же признаки общераспространённости и общедоступности, так же может быть собрана (добыта) и перемещена, так же, как и торф, являющийся видом ОПИ, содержит много органических веществ биологического происхождения. Но в классификаторе видов продукции почва включена лишь как вид удобрения животного или растительного происхождения.

Таким образом, необходима научно-правовая проработка в отношении таких природных продуктов как почва, подземные воды и грунтовые минералы. Без этого, следуя лишь исторической традиции недропользования и землепользования, система их правового регулирования может развиваться в направлении, препятствующем эффективному социально-экономическому развитию, чего нельзя допустить, особенно России с её огромными необустроенными территориями.

В связи с добычей общераспространённых полезных ископаемых необходимо уделять большое внимание управлению экологическими рисками, методикам оценки вероятного или реального экологического ущерба и механизмам гарантированного его устранения. При этом все процедуры должны быть пропорционально недорогими и не требовать много времени. Что касается механизма устранения ущерба от добычи ОПИ, то его применение должно быть неотвратимо, а результат исчерпывающим.

И, наконец, развивая законодательство об ОПИ, законодатель должен сознавать, что общераспространённые полезные ископаемые являются не предметом спекуляций, политических игр, а базовым ресурсом реальной экономики, непосредственно влияющим на социальное развитие.

Федеральное и региональное правовое
регулирование добычи и переработки
общераспространённых полезных ископаемых

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 28.11.2014 г.
Формат 60x90/16. Печ. л. 10,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а