

В. Е. Стровский, Н. Г. Пустохина,
Уральский государственный горный университет, Екатеринбург, Россия

ЛИЦЕНЗИОННАЯ СИСТЕМА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ

The article discusses the essence of permissive use of subsoil using a licensed system. The basic principles of the licensing system and the problems to be solved are formulated. The changes in the licensing system, defined by the Federal Law «On Subsoil» and the observed trends, are reflected.

Наиболее значимым инструментом регулирования недропользования со стороны государства выступает лицензионная система, сконцентрированная на выполнении задач повышения эффективности этого процесса. С ее помощью можно решить целый комплекс проблем: привлечение к недропользованию потенциальных инвесторов с необходимым производственным опытом и наличием финансовых ресурсов; обеспечивать поступления в бюджеты различных уровней денежных средств; добиваться требуемого уровня добычи и утилизации отходов и т. д.

Естественно, что решение выше перечисленных проблем требует: закрепления достаточно хорошо проработанных на сегодня схем регулирования недропользования в законодательстве и нормативно-правовых документах.

Разрешительный характер пользования недрами, введенный в действие законом РФ «О недрах» (1992 г.), пришел на смену раздаточному, при котором органы государственной власти в лице Госгортехнадзора СССР, выдавали разрешения на пользование недрами (в виде горноотводного акта) с ориентацией на выполнение плановых объемных показателей по приросту и освоению запасов недр без учета каких-либо социальных и экологических последствий. Лицензионный доступ к недрам наряду с платностью пользования недрами, равнодоступностью последнего для всех хозяйствующих субъектов, более прозрачным механизмом изъятия и распределения рентной составляющей, а также признанием необходимости совместного ведения государственного фонда недр как со стороны Федерации, так и субъекта Федерации, формируют

концептуальную основу правовой базы новой системы недропользования, главным звеном которой является Закон РФ «О недрах».

Лицензионная система доступа к недрам, как следует из закона, получила предпочтение в силу ее высокой действенности при государственном регулировании и контроле за доступом к ресурсам недр. Это же подтверждает зарубежная практика, где рассматриваемая система служит наиболее значимым рычагом государственного управления фондом недр и является основой государственного учета и оценки запасов полезных ископаемых. Ее главное преимущество заключается в сохранении права государственной собственности на ресурсы недр при предоставлении недропользователю права распоряжения добытыми полезными ископаемыми.

Основные принципы лицензирования сводятся к следующим:

- государственная собственность на ресурсы недр;
- обеспечение для всех юридических лиц и граждан равных возможностей участия в конкурсах (аукционах), равных прав пользования недрами;
- конкурсный (аукционный) принцип предоставления прав;
- получение согласия государства на пользование недрами и его права на отзыв лицензии;
- проведение антимонопольной политики;
- обеспечение государством необходимых гарантий владельцам лицензий и защите их интересов.

Право пользования недрами при этом оформляется лицензией, удостоверяющей право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока, при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. Предоставление лицензий осуществляется в основном посредством проведения аукционов (торгов), на которых побеждает заявитель, предложивший наибольшую оплату за пользование недрами, либо конкурсов. Победителем конкурса признается тот, кто отвечает условиям конкурса и доказал возможность их выполнения. В целях исключения субъективности

подхода к заявителям Законом определен перечень возможных оснований отказа в предоставлении лицензии. Положение о лицензировании (1992 г.), детализировавшее порядок лицензирования, позволило приступить к практической реализации положений Закона РФ «О недрах». Уже в 1992 г. были выданы первые лицензии, которые в основном подтверждали право пользования недрами действующих к тому времени недропользователей, та же картина вырисовывалась и в отношении лицензирования объектов нефтегазового комплекса. Основной пик выдачи лицензий, подтверждающих право пользования, приходится на 1993 г. К 1996 г. эта работа была фактически закончена и общее число выдаваемых лицензий снизилось.

Учитывая важность процессов лицензирования и возможность разработки собственного регионального законодательства по вопросам недропользования, исходя из принципа совместного ведения почти во всех субъектах Федерации в тот момент были разработаны собственные Положения о порядке лицензирования пользования недрами, отражающие специфические правила, регулирующие процесс геологического изучения недр и добычу полезных ископаемых, уточняющие федеральное законодательство с точки зрения прагматичности [1–4] и др. При этом наряду с нормативными документами, регулирующими процесс лицензирования в отношении твердых полезных ископаемых, были разработаны аналогичные Положения в части общераспространенных полезных ископаемых и нефтегазовых ресурсов, отличающиеся наибольшей глубиной и детальностью проработки материалов.

Изменения, внесенные в ФЗ «О недрах», оказались связаны с проблемой перехода права пользования недрами и переоформления лицензий на право пользования участками недр. Согласно новой редакции переоформление лицензии можно осуществлять не только на основе правопреемства, но и при образовании новых юридических лиц для продолжения пользования недрами. Особо хотелось бы отметить возможность перехода права пользования недрами при приобретении субъектом предпринимательской деятельности в предусмотренном законом порядке предприятия-банкрота (пользователя недр).

Указанная норма несомненно способствует созданию притока инвестиций за счет расширения возможностей создания совместных предприятий с переоформлением лицензий на новое юридическое лицо. Статьей 21.1 дано право предоставления пользования участком недр до принятия решения о новом пользователе при досрочном прекращении права пользования недрами (до одного года) с соответствующим заключением договора между прежним пользователем недр и тем субъектом, которому дано кратковременное право пользования его бывшим участком недр.

Как следует из анализа законотворческой деятельности в части лицензионного доступа к недрам, наблюдаются следующие тенденции:

– усиление договорного характера отношений между государством и недропользователем, повышение роли и статуса дополнительных к лицензии соглашений, смещение акцента в сторону гражданского законодательства;

– расширение возможности привлечения инвестиций в процесс освоения недр за счет создания новых юридических лиц для продолжения пользования недрами, соответствующего перехода права пользования недрами и др.

Наиболее важным моментом лицензионной деятельности, определяющим содержательность всех последующих этапов, является составление перечня объектов лицензирования, т. к. будучи включенными в утвержденный перечень, они в последующем выносятся на конкурсы и аукционы. Разработка стратегии предоставления прав на пользование недрами (лицензионная политика) требует своей увязки с конъюнктурой минерального сырья, программой развития минерально-сырьевой базы территории, а также фактическим спросом на участки недр со стороны потенциальных недропользователей. Обязательным условием объективности составляемых перечней лицензирования должна служить переоценка месторождений полезных ископаемых нераспределенного фонда недр, отвечающая требованиям социально-экономического подхода и ориентированная на методологию оценки эффективности инвестиционных проектов, широко применяемую в современной международной практике и согласующуюся с методами, предложенными ЮНИДО, о чем в нормативных

документах, регламентирующих проведение конкурсов (аукционов), речь обычно не идет. Выбор участков недр, выставляемых на конкурс и аукцион в последующем предполагает выполнение процедуры их ранжирования с учетом приоритетов, отражающих роль и место процессов недропользования в решении региональных социально-экономических проблем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о порядке лицензирования пользования недрами в Красноярском крае, утв. решением Малого Совета – Красноярск. – 1992.

2. Положение о порядке лицензирования пользования недрами на территории Свердловской области, утв. Постановлением Правительства Свердловской области 04.03.94 № 45-п.

3. Положение о порядке лицензирования пользования недрами на территории Челябинской области, утв. решением Челябинского областного Совета народных депутатов 26.11.92 г. № 318 м.

4. Порядок лицензирования пользования недрами, утв. решением Малого Совета Оренбургского Совета народных депутатов 18.11.92 г. № 58-МС.