



## **СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕДРАХ**

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере недропользования, является Закон Российской Федерации «О недрах», принятый в 1992 г. В него неоднократно вносились изменения и дополнения, которые, однако, не затронули таких концептуальных положений Закона, как государственная собственность на недра, совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере недропользования, преимущественно лицензионный порядок предоставления недр в пользование, платность пользования недрами.

В развитие норм Закона Российской Федерации «О недрах» в 1992 году Верховным Советом Российской Федерации было принято Положение о порядке лицензирования пользования недрами, конкретизировавшее порядок предоставления лицензий на право пользования недрами для проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых.

Закон Российской Федерации «О недрах» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами базируются на нормах административного права, традиционных для Российской Федерации и принятых в большинстве ведущих стран мира.

В Законе Российской Федерации «О недрах» (в редакции 1992 г.) содержалось упоминание о возможности применения договорных отношений в сфере пользования недрами. В развитие этой нормы в 1995 г. был принят Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», который предусмотрел возможность предоставления в пользование участков недр на гражданско-правовых началах.

Кроме указанных законодательных актов, отдельные вопросы регулирования отношений недропользования устанавливаются федеральными законами «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «О континентальном шельфе Российской Федерации».

МПР России осуществляет свою практическую деятельность по регулированию отношений недропользования, а также по подготовке нормативно-методических документов в рамках указанных законов.

Многие проблемы в сфере правового обеспечения недропользования в Российской Федерации связаны с тем, что до настоящего времени не были сведены в едином документе основные принципы государственной политики в этой сфере.

В этой связи в 2001-2002 гг. МПР России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации участвовало в разработке

проекта Основ государственной политики в сфере недропользования и развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации. Указанный проект был рассмотрен на заседании президиума Государственного Совета Российской Федерации. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24.03.2002 № Пр-521ГС и поручениями Правительства Российской Федерации в настоящее время завершается работа над Основами государственной политики, и они будут представлены на утверждение Президенту Российской Федерации.

Для реализации Основ государственной политики разработан План первоочередных мероприятий, которым предусматривается дальнейшее развитие и совершенствование законодательства о недрах.

Основами государственной политики установлено, что предоставление в пользование участков недр должно осуществляться не только на административной основе, но и с применением гражданско-правовых принципов. Также указывается на необходимость более четкого распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, повышения ответственности недропользователей за выполнение взятых на себя обязательств, создания эффективной системы государственного контроля за проведением геологоразведочных и добычных работ, подготовки и корректировки действующих стандартов, норм и правил в сфере недропользования и охраны окружающей среды с учетом общепринятых мировых правил.

Работа над подготовкой Основ государственной политики позволила определить основные концептуальные положения развития законодательства о недрах, его роль и место в системе законодательства Российской Федерации о недрах.

В развитие принципов, указанных в проекте Основ государственной политики в сфере недропользования и развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации, МПР России совместно с Минэкономразвития России и другими федеральными органами исполнительной власти была разработана Концепция нового законопроекта о недрах (Кодекса Российской Федерации о недрах). Основными положениями Концепции являются:

- сохранение государственной собственности на недра как публичное достояние всех народов, проживающих на территории Российской Федерации;
- уточнение порядка реализации принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами на территориях субъектов Российской Федерации;
- применение наряду с административно-правовой (лицензионной) системой пользования недрами договорных форм предоставления недр в пользование (соглашения о разделе продукции, договоры концессии, аренды и подряда);

- обеспечение стабильности и эволюционного развития законодательства о недрах, запрет на принудительное изменение формы недропользования.

Концепция нового законопроекта о недрах утверждена решением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2002 г. Этим решением МПР России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти поручено разработать и внести законопроект в Правительство Российской Федерации в I квартале 2003 года.

Принципиальное значение для правового регулирования отношений недропользования имеет разработка комплекса подзаконных актов, в том числе ведомственных нормативных документов, призванных детально регламентировать процесс геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых, рациональное использование и охрану недр. В 2001 году Министерством была начата активная работа по формированию нормативной базы в сфере недропользования, в результате которой было подготовлено более 20 нормативно-правовых и нормативно-методических документов, регулирующих различные аспекты государственного управления процессом недропользования. Основные направления нормотворческой работы МПР России предусматривают создание следующих документов.

Методические рекомендации по подготовке условий и порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр позволят осуществлять подготовку условий конкурсов и аукционов, организовывать

деятельность конкурсных комиссий, подготавливать итоговые документы на четких методических началах.

Нормативные документы, регламентирующие процедуру подготовки, оформления и содержания лицензионных документов, внесение в них изменений и дополнений, переход прав и переоформление лицензий, имеют важное значение, поэтому их подготовке было уделено особое внимание.

В целях стимулирования проведения геологоразведочных работ в сентябре 2002 г. было утверждено и зарегистрировано в Минюсте России Положение о порядке подготовки и рассмотрения материалов при предоставлении лицензий на пользование участками недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых из месторождений, открытие которых осуществлено пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению таких участков недр за счет собственных средств. Актуальность этого документа связана с тем, что с 2002 года были отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и сокращены объемы государственного финансирования геологоразведочных работ. Принятие Положения будет способствовать привлечению в геологическое изучение недр частных инвестиций и более четкому урегулированию взаимоотношений МПР России и недропользователей, открывших за счет собственных средств месторождения полезных ископаемых.

В настоящее время МПР России подготовлен Порядок предоставления в пользование участков недр для

геологического изучения с целью поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, устанавливающий порядок и процедуру предоставления участков недр для геологического изучения субъектам предпринимательской деятельности, желающим за счет собственных средств проводить поиски и оценку месторождений полезных ископаемых.

В связи с внесением изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части платежей за пользование недрами были подготовлены постановления Правительства Российской Федерации, введенные в действие в 2001-2002 годах и регулирующие вопросы взимания платежей. В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации № 926 от 29 декабря 2001 года были утверждены ставки регулярных платежей за пользование недрами и Правила уплаты регулярных платежей за пользование недрами.

Важным направлением нормотворческой работы является подготовка классификации полезных ископаемых, которая будет соответствовать общепринятым мировым стандартам, а также ряд других нормативно-методических документов, регулирующих процесс ведения геологоразведочных работ и добычи полезных ископаемых.

Главная сложность нормотворческой работы МПР России связана с установленным Законом Российской Федерации «О недрах» принципом принятия совместных решений по вопросам недропользования федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти



субъектов Российской Федерации. Из этого вытекает, что МПР России без согласования с субъектами Российской Федерации не в состоянии принять полноценный документ, регулирующий отношения недропользования, в связи с чем многие документы разрабатываются как методические указания, обязательные только для Министерства, его территориальных органов и подведомственных организаций.

Следует отметить, что процесс подготовки нормативно-правовых и особенно нормативно-методических документов ведется недостаточно интенсивно. До сих пор многие вопросы методики и технологии ведения геологоразведочных работ регулируются нормативными актами СССР и РСФСР.

Эффективность добычи полезных ископаемых, динамика развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации и экономики страны в целом во многом определяются действующей системой налогообложения.

Глава 26 Налогового кодекса Российской Федерации ввела с 1 января 2002 года в налоговую систему России новый налог на добычу полезных ископаемых взамен существовавших ранее платежей за право на добычу полезных ископаемых, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть и стабильный газовый конденсат. Введение налога упростило порядок его исчисления и сделало более открытой систему налогообложения пользователей недр, однако породила ряд серьезных проблем.

Налог, в силу своей фискальной специфики и отсутствия эластичности, не может учесть рентные особенности



разрабатываемого месторождения. Фиксированные для каждого вида полезного ископаемого ставки налога не учитывают индивидуальные по множеству параметров особенности того или иного месторождения, ставя недропользователей в неравные конкурентные условия хозяйствования.

Использование фиксированной ставки налога ликвидирует механизм изъятия сверхдохода, образующегося за счет более выгодных природных особенностей месторождения, в то время как гибкая система платежей, ранее предусмотренная Законом Российской Федерации «О недрах», позволяла путем изменения размеров платежа увеличивать поступления в бюджеты всех уровней за счет вовлечения в освоение низкорентабельных месторождений.

С введением налога на добычу полезных ископаемых и отменой отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы существенно сократились объемы геологоразведочных работ, которые проводились за счет государственных средств в слабоосвоенных и «старых» горнорудных районах, имеющих сложную социальную обстановку.

В настоящее время МПР России проводит подготовку документов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в действующую налоговую систему. Эти поправки предусматривают направление фиксированной части поступлений от налога на добычу полезных ископаемых на геологоразведочные работы. Кроме того, предусматривается учет рентной составляющей либо путем восстановления

регулярных платежей (роялти), рассчитываемых в зависимости от природных особенностей объектов, либо путем изъятия сверхприбыли (налогообложение по прогрессивной шкале).