

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье определены отдельные региональные проблемы недропользования: высокая степень выработанности месторождений; большое количество трудноизвлекаемых и остаточных запасов; наличие месторождений природных битумов, а также обозначены основные направления совершенствования законодательного обеспечения пользования недрами: установление критериев и порядка выделения участков недр регионального значения; принятие региональной Программы государственной поддержки развития малого предпринимательства в нефтяной отрасли; установление законодательства о разработке месторождений природных битумов, разработка и принятие специальных законов Горного кодекса, «О нефти» и др.

Ключевые слова: региональные проблемы недропользования, законодательное обеспечение недропользования, участки недр регионального значения, месторождения природных битумов, малое предпринимательство в нефтяной отрасли.

Состояние минерально-сырьевой базы и уровень использования месторождений полезных ископаемых – это, как известно, основа экономики и национальной безопасности страны. Важнейшими показателями стабильности являются уровни добычи полезных ископаемых и прирост разведанных запасов.

Общими проблемами, характерными для минерально-сырьевого комплекса являются: продолжающееся падение объемов финансирования и физических объемов ГРП; нарастающий дисбаланс между объемами добычи важнейших полезных ископаемых и объемами прироста их запасов; ухудшающаяся структура МСБ; необходимость перехода на отработку глубоких горизонтов месторождений, влекущего повышение себестоимости, снижение конкурентоспособности; недостаток инвестиций для ввода в эксплуатацию новых месторождений; высокий износ горнодобывающего оборудования и техники; отсутствие или недостаток средств на внедрение новых технологий добычи.

В минерально-сырьевом комплексе России старейшим нефтегазодобывающим регионом является Приволжский федеральный округ, в который входит республика Татарстан. В настоящее время по объему добычи углеводородного сырья округ занимает второе место в России после Уральского округа. Как и в целом в Приволжском федеральном округе, в Республике Татарстан необходимо отметить отдельные региональные проблемы недропользования: высокая степень выработанности месторождений; большое количество трудноизвлекаемых и остаточных запасов; наличие месторождений природных битумов.

Так, степень выработанности Ромашкинского и других месторождений превышает 80%, активные запасы практически выработаны, трудноизвлекаемые запасы составляют более 70% остаточных запасов. Из общего числа разведанных месторождений Республики, числящихся на государственном балансе, 98% месторождений относятся к категории мелких и мельчайших. В таких условиях закономерно появление и развитие малых и средних нефтяных компаний.

В Республике Татарстан в настоящее время работают 34 малые ННК, деятельность которых отражена в принятой «Программе развития топливно-энергетического комплекса Республики Татарстан на 2006 – 2020 гг.». Соответственно требуется совершенствование условий, в которых работают субъекты малого предпринимательства, в том числе и

нормативно-правовой базы, которая должна отражать специфику предпринимательства в нефтяной отрасли.

Как общие проблемы минерально-сырьевого комплекса, так и региональные требуют комплексного изучения, научного осмысления и разработки соответствующих решений, направленных на обеспечение развития минерально-сырьевой базы. При этом должны быть сбалансированы задачи и интересы государства, субъектов федерации и недропользователей. Важное значение в решении существующих проблем имеет законодательное обеспечение.

В целом анализ нормативно-правовой базы показал, что состояние нормативно-правового обеспечения деятельности хозяйствующих субъектов в минерально-сырьевом комплексе несистемно, фрагментарно. Отсутствуют специальные законы, например, «О нефти», «О трубопроводном транспорте и транспортировке нефти, газа, продуктов переработки», а также не сформировалась системная база нормативных правовых актов, регламентирующая деятельность малых нефтяных компаний, обеспечивающих хозяйственную деятельность по разработке месторождений природных битумов. Кроме того, нормы действующего налогового, природоресурсного, хозяйственного, экологического законодательства, касающиеся минерально-сырьевого комплекса, часто разрозненны и требуют дальнейшего совершенствования.

Остановимся на отдельных проблемах законодательного обеспечения отношений в сфере недропользования.

1) Необходимо отметить проблемы правового регулирования в сфере предоставления земель в целях недропользования. Как известно, предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется при наличии согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр. Предоставление земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, после утверждения проекта проведения указанных работ. (часть шестая в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ) (ст. 11 ФЗ «О недрах»). В связи с установлением разных форм собственности на земельные участки, в том числе

частной, и распространением на земельные правоотношения норм гражданского законодательства, на практике при необходимости приобретения земельных участков в целях недропользования возникают вопросы, связанные с определением цены.

Одним из пробелов земельного законодательства является отсутствие правового механизма разграничения земель, находящихся в государственной собственности. Законодательство Российской Федерации, провозгласив возможность существования разных форм собственности на землю, необходимость разграничения государственной собственности и установления порядка правового регулирования складывающихся в связи с этим отношений федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, до сих пор не установило правовой режим государственных, муниципальных земель. Необходимо отрегулировать вопросы, связанные с определением конкретных сроков согласования, возможных оснований отказа, порядком расчета компенсаций (ущерба) при изъятии земель для целей недропользования, в том числе необходимо отрегулировать порядок отчуждения земельных участков для государственных нужд.

2) Множество проблем связано с лицензированием, а также правовым обеспечением рационального недропользования.

По законодательству Российской Федерации и ее субъектов недра и ресурсы недр объявлены общенациональным достоянием и подлежат охране. Выделяются следующие основные направления охраны недр:

- предупреждение истощения запасов полезных ископаемых на основе их рационального использования в процессе разведки и разработки, предотвращающего бесхозяйственное отношение к недрам;

- предупреждение загрязнения, в том числе месторождений полезных ископаемых необезвреженными сточными водами и вредными отходами;

- предупреждение вредного воздействия на отдельные компоненты природной среды и качество окружающей среды в целом, что может произойти в результате нарушения и загрязнения верхних плодородных слоев почвы, нарушения водного баланса подземных вод и т.п.

Правовая охрана осуществляется на основе издания и применения правовых норм, предусматривающих меры охраны и рационального использования недр.

Под рациональным использованием и охраной недр при разработке месторождений понимается обеспечение использования земной коры путем наиболее полного извлечения содержащихся в ней полезных ископаемых; комплексного использования минеральных ресурсов, которое включает в себя комплексную разработку месторождений и комплексное использование минерального сырья на всех стадиях его переработки в народном хозяйстве (Спичак и др., 1993).

Необходимо совершенствование законодательства в части конкретизации условий пользования недрами; оснований и порядка досрочного прекращения права пользования недрами; урегулирования порядка изменения условий лицензии и требований к содержанию проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых; установления возможности изменения границ горных отводов, порядка проведения конкурсов (аукцио-

нов) на право пользования недрами.

3) Отдельного разрешения требуют проблемы, связанные с правовым режимом скважин, бурящихся при геолого-разведочных работах и разработке нефтяных и газовых месторождений. Как известно пользование недрами в целях добычи нефти и газа предполагает осуществление различных видов работ: проведение геологоразведочных работ на нефть и газ, связанных с изучением нефтегазоносности, поисками, оценкой, разведкой и разработкой месторождений (залей) нефти и газа; добыча сырой нефти и природного газа. При этом недропользователями выполняется бурение скважин, а также ведется строительство буровых вышек и осуществляется эксплуатация скважин.

В соответствии со ст.23 Закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами.

Проектная документация, в том числе на строительство различных скважин, подлежит Государственной экспертизе. В связи с изменениями в регламентации процедур прохождения Государственной экспертизы в сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса возникают определенные вопросы. В частности, в соответствии со ст. 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации нефтегазовые скважины, как объекты, на которых ведутся горные работы, отнесены к особо опасным и технически сложным объектам, и в связи с этим проектная документация на скважины подлежит государственной экспертизе в ФГУ «Главгосэкспертиза России» согласно ст.49 Градостроительного кодекса как проектная документация объектов капитального строительства.

На наш взгляд нецелесообразно относить проектную документацию на бурение скважин к проектной документации объектов капитального строительства и соответственно распространять на них нормы Градостроительного кодекса. В сфере деятельности субъектов нефтегазового комплекса бурение скважин представляет сложный, достаточно специфичный процесс, связанный непосредственно с недропользованием, а не с капитальным строительством.

Проектирование и заложение скважин, проведение в них исследований, сбор, обработка и хранение материалов бурения и исследований, составление отчетов по скважинам всех категорий осуществляется в соответствии со специальными положениями, инструкциями, правилами, методическими указаниями и другими документами, т.е. правовой режим скважин определяется специальными нормативными правовыми актами, регламентирующими хозяйственную деятельность в сфере недропользования. Процесс бурения скважин непосредственно связан с проведением специфичных работ в сфере пользования недрами. Геологоразведочные и иные работы, при осуществлении которых проводится бурение скважин на нефть и газ, не могут быть отнесены к сфере капитального строительства. Очевидно, что бурение скважин, проводимое при осуществлении этих работ, не может регулироваться законодательством о градостроительной деятельности.

Следует отметить отдельные направления совершенствования законодательства с учетом существующих региональных проблем правового обеспечения недропользования:

I. В законе РФ «О недрах» целесообразно закрепить критерии отнесения участков недр к участкам недр реги-

онального значения с запасами открытых месторождений нефти. Критериями выделения участков недр регионального значения целесообразно считать: 1) место расположения участка недр (территория субъекта федерации) и отнесение к числу открытых месторождений нефти, находящихся в недрах выделяемого участка; 2) наличие на выделяемом региональном участке недр уже открытых месторождений нефти и газа, относящихся по величине извлекаемых запасов к мелким (от 1 до 3 млн. т нефти) или к очень мелким (менее 1 млн. т нефти); 3) высокая степень выработанности запасов (необходимо в законе «О недрах» закрепить правила об определении степени выработанности запасов или включить в закон отсылочную норму со ссылкой на ст.342 НК РФ). В связи с этим в п.6.1 статьи 3 и в п.7 статьи 4 ФЗ «О недрах» необходимо дополнить полномочия по совместному принятию решений о выделении участков недр регионального значения с запасами открытых месторождений нефти.

II. При установлении вышеизложенного порядка выделения участков недр регионального значения с запасами открытых месторождений нефти целесообразно полномочия по предоставлению в пользование таких участков недр, оформлению прав и контролю за соблюдением условий лицензий передать органам государственной власти субъектов РФ.

III. Установление процедуры выделения участков недр регионального значения с запасами открытых месторождений позволит создать экономические предпосылки для деятельности малых нефтедобывающих предприятий. В целях развития малого предпринимательства в нефтяной отрасли необходимо также создать организационно-правовые предпосылки.

Для этого необходимо в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» разработать федеральную программу развития субъектов малого и среднего предпринимательства в нефтяной отрасли – нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в которых определяются перечни мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в нефтяной отрасли, а также – региональные программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства в нефтяной отрасли – нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых определяются перечни мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в нефтяной отрасли.

В целях реализации указанных программ целесообразно также разработать и принять закон «О малом предпринимательстве в нефтяной отрасли», в котором необходимо:

- определить критерии отнесения хозяйствующих субъектов к малым предприятиям в нефтяной отрасли;
- установить упрощенный порядок доступа малых предприятий к соответствующим участкам недр;
- определить механизм льготного кредитования производственной деятельности таких предприятий;
- закрепить льготный порядок приобретения малыми компаниями геологической информации;
- установить возможность применения упрощенной системы налогообложения в отношении субъектов мало-

го предпринимательства в нефтяной отрасли;

- установить применение ускоренной амортизации основных средств;
- урегулировать порядок проведения конкурсов и аукционов с участием субъектов малого предпринимательства;
- разработать механизм государственного субсидирования ставок по целевым коммерческим кредитам, взятым субъектами малого предпринимательства нефтяной отрасли на закупку (аренду) оборудования для внедрения инновационных технологий, осуществления работ по модернизации основных средств и техническому оснащению месторождений, способствующих рациональному и комплексному освоению природных ресурсов и охране окружающей среды;
- разработать порядок доступа субъектов малого предпринимательства к объектам государственной и негосударственной производственной инфраструктуры, а также к получению услуг по подготовке, хранению, учету, транспортировке нефти;
- установить иные направленные на обеспечение реализации целей и принципов законодательства о малом предпринимательстве меры.

IV. Рассмотреть возможность включения в «Долгосрочную государственную программу изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья», мероприятий по проведению в Поволжье региональных работ по оценке ресурсной базы природных битумов.

V. В Налоговый кодекс РФ целесообразно внести изменения и дополнения, направленные на:

- распространение дифференцированного подхода к налогу на добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических и географо-экономических условий разработки, от выработанности и рентабельности эксплуатации месторождений полезных ископаемых, от объемов запасов и объемов добычи;
- снижение ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти из малодебитных скважин и вновь вводимых в эксплуатацию бездействующих скважин;
- снижение налоговой ставки по налогу на прибыль малых и средних компаний нефтяной отрасли;
- введение налоговых каникул по налогу на имущество для малых и средних компаний, специализирующихся на разведке и добыче нефти из месторождений со сложными горно-геологическими условиями.

VI. В Земельный кодекс РФ и в Закон РФ «О недрах» внести изменения в части упрощения процедуры предоставления земельных участков для недропользователей и порядка кадастрового учета таких земель.

В частности, целесообразно определить специальный правовой режим земель государственного фонда недр. Нужны законопроекты об аренде земли, о государственных и муниципальных землях и другие.

В федеральный закон «О недрах» необходимо включить нормы, принимающие во внимание специфику предоставления и использования земельных участков в нефтегазовом комплексе. В целом необходим, конечно, федеральный закон «О нефти», который ликвидировал бы пробелы в регулировании как полностью хозяйственных отношений в нефтегазовом секторе экономики России, так и в сфере землепользования.

В законодательстве отдельных государств указанная специфика землепользования учитывается в большей мере.

Например, в законе «О недрах» Кыргызской Республики содержится специальный раздел, нормы которого регламентируют отношения между недропользователями и владельцами земельных прав, а в законе «О нефти и газе» имеются специальные статьи, регулирующие отношения, связанные с возникновением сервитута в земельных и горных отводах; отношения между лицензиатом и владельцами земельных прав при осуществлении деятельности в нефтегазовой отрасли; а также регламентирующие порядок разрешения споров между лицензиатом и владельцами земельных прав.

В модельном законе «О трубопроводном транспорте», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 19.04.2001 г., в статьях 15 – 19 регламентируются отношения по предоставлению земельных участков для объектов магистральных трубопроводов, даются определения терминов – «земли трубопроводного транспорта», «охранные зоны объектов трубопроводного транспорта», «сервитуты».

VII. Целесообразно включить в Градостроительный кодекс нормы, определяющие специальный порядок получения разрешения на строительство сооружений обустройства месторождений нефти и газа, в том числе скважин, а также урегулировать отдельно порядок регистрации законченных строительством скважин.

Очевидно, что требуется совершенствование российского законодательства в сфере регулирования рассматриваемых отношений по следующим направлениям.

Необходимо внести соответствующие изменения в ст. 48.1 Градостроительного кодекса. А также необходим специальный нормативный акт, в котором регламентируются порядок проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по особо опасным объектам, на которых ведутся горные работы. Представляется, что следует дополнить Закон о регистрации прав на недвижимое имущество специальной главой «Государственная регистрация прав на недвижимое горное имущество и сделок с ним», в которой следует прописать правила такой регистрации, в частности, в этой главе должен содержаться примерный перечень недвижимого горного имущества (в этом перечне должны быть указаны сооружения, к числу которых нами отнесены нефтяные скважины); должен быть определен орган, осуществляющий регистрацию; указано место регистрации; установлен порядок регистрации.

Кроме того, целесообразно разработать и принять подзаконные нормативные акты, в которых следовало бы детально изложить правила осуществления проектирования, в том числе экспертизы проектной документации на скважины как вид горного имущества, строительства скважин и регистрации прав на скважины, в зависимости от вида сооружения, а также определить процедуры ведения кадастрового и горно-технического учета; предусмотреть сроки передачи сооружений в случае истечения срока лицензии на право пользования участком недр, реорганизации, ликвидации хозяйствующего субъекта или смены собственника.

Вышеизложенное с очевидностью свидетельствует о том, что в России необходим, конечно, Горный кодекс, в рамках которого должен быть определен правовой режим горного имущества, в том числе скважин, бурящихся при

осуществлении геолого-разведочных работ и разработке нефтяных (газовых) месторождений.

VIII. Целесообразно закрепить в законодательстве о недрах правило о разработке Стратегии развития минерально-сырьевого комплекса региона, на основе региональных Стратегий целесообразна разработка средне- и долгосрочных сбалансированных программ изучения МСБ и развития добывающего секторов промышленности. Последние должны быть увязаны со стратегическими сырьевыми программами по всем видам полезных ископаемых, которые разрабатывает в настоящее время МПР России.

В заключение необходимо отметить большое значение науки в разработке и осуществлении государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включая проблемы организации научного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, определения приоритетных направлений НИОКР, внедрения результатов научных исследований.

В Институте проблем экологии и недропользования АН РТ проводятся научно-исследовательские и аналитические работы по проблемам недропользования, природопользования, экологии и экономики хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса; научно-исследовательские работы, направленные на повышение эффективности правового обеспечения нефтегазового комплекса в целях оптимального использования минеральных ресурсов; научно-правовая экспертиза законопроектов и иных документов правового характера; подготовка проектов нормативных актов по регулированию отношений в сфере недропользования, охраны окружающей среды, а также в сфере природоресурсного, горного, земельного, экологического, гражданского законодательства.

Литература

Спичак Ю.Н., Ткачев В.А., Кипко А.Э. *Охрана окружающей среды и рациональное использование месторождений полезных ископаемых*. М.: Недра. 1993. 138.

R.N. Salieva. Regional problems of law system in the sphere of exploring natural sources.

The paper deals with the regional problem of exploring natural sources (i.e. the extreme depletion of deposits; a large amount of hardly extractable reserves; residual sources; the presence of deposits of bitumen. We shall present an attempt of shaping the trends of perfection of law system in the sphere of exploring natural sources. We concentrate on determining the criteria and the status of regional sources; on adopting the regional Programme of state support for small business in the sphere of oil extraction and production. Our main concern is developing and adopting mining laws and laws concerning natural bitumen and oil.

Key words: regional problem of exploring natural sources, law system in the sphere of exploring natural sources, regional sources, natural bitumen, small business in the sphere of oil extraction and production.

Роза Наильевна Салиева

Д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАЕН.
Зав. лабораторией правовых проблем недропользования и экологии Института проблем экологии и недропользования АН РТ.

420087, Россия, Казань, ул. Даурская, 28 (а/я 32).
Тел.: (843) 298-59-65.

