

**Миркеримова Н. Ф.**

к. ю. н., начальник управления нормативно-методического обеспечения недропользования
ФГКУ «Росгеолэкспертиза»
narminmir@gmail.com

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМА УЧАСТКА НЕДР, А ТАКЖЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ УЧАСТКОВ НЕДР В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В представленной статье проводится анализ правового режима участка недр как объекта права недропользования в законодательстве Республики Казахстан, определения условий лицензии в части границ участка недр и их изменения, а также некоторые вопросы цифровизации оказания государственных услуг в Казахстане в разрезе изменения границ участков недр. В статье представлен сравнительный анализ некоторых особенностей лицензирования установления и изменения границ участков недр в Республике Казахстан и в Российской Федерации.

Ключевые слова: недр, недропользование, участки недр, границы участков недр, установление и изменение границ участков недр, государственные услуги, цифровизация государственных услуг, рациональное использование и охрана недр.

Рациональное освоение ресурсов недр при лицензировании недропользования начинается с выделения участка недр из нераспределенного фонда. Установление границ участка недр определяет и фактические границы осуществления конкретным пользователем недр соответствующих работ, поэтому при определении границ участка недр, предоставляемого в пользование, а также в случаях изменения границ лицензионных участков принцип рационального использования недр подлeжит непосредственному применению [1].

В настоящее время по российскому законодательству изменить границы участка недр можно как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, однако переконфигурация участка в виде изменения значения координат угловых точек не допускается [2]. Д.Л. Никишин отмечал, что расширение границ участка недр («прирезка») является специфическим способом предоставления права пользования участками недр. В рамках указанной процедуры допускается получение недропользователем права пользования

участком недр, сопредельным по отношению к ранее предоставленному ему в пользование участку, в случае если имеющаяся геологическая информация позволяет сделать вывод о том, что запасы полезных ископаемых предоставляемого участка недр являются частью месторождения, расположенного на сопредельном участке [3].

Вместе с тем институт изменения границ участков недр появился в законодательстве о недрах Российской Федерации не сразу, он формировался достаточно длительный период времени, проходя различные этапы, и продолжает формироваться до настоящего времени, что свидетельствует о его сложности и комплексности.

В связи с этим опыт зарубежных стран, в особенности стран СНГ, разделивших с нами общую историю становления горного законодательства, представляет большой интерес. В рамках настоящей статьи будет рассмотрено законодательство Республики Казахстан, с точки зрения отдельных особенностей правового режима участка недр как объекта права недропользования, порядка изменения границ участков недр и соответствующего ему порядка внесения изменений в лицензии на недропользование, в сравнительном аспекте с аналогичным порядком, регулируемым по законодательству Российской Федерации.

Участок недр как объект права недропользования в законодательстве Республики Казахстан.

В соответствии со статьей 19 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» участком недр признается геометризованная часть недр с определенными пространственными границами, предоставляемая в пользование. Пространственные границы участка недр образуются условными плоскостями, исходящими от прямых линий между точками с географическими координатами, формирующими замкнутые контуры (границы) на земной поверхности (территория участка недр), и глубиной, формирующей верхние и нижние пространственные границы.

Примечательно, что в российском законодательстве отсутствуют подробные указания на то, каким именно образом определяются участки недр геометрически, а именно, что границы участка образуются условными плоскостями, исходящими от прямых линий между точками. Более того, в правоприменительной практике Роснедр имеются случаи, когда границы участков недр устанавливаются вовсе не прямыми линиями, а кривыми, к примеру, по руслу реки. В то же время в российском законодательстве в отношении определения понятия участка недр присутствует термин «геометризованный блок».

Стоит также обратить внимание, что по законодательству Казахстана (п. 2 ст. 29 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользова-

нии») лицензия на недропользование выдается для пользования только одним участком недр. В свою очередь, российское законодательство такого ограничения не содержит и допускает формирование участков недр по лицензии из различных частей.

Более конкретные требования по формированию участков недр для геологического изучения, разведки или добычи тех или иных полезных ископаемых содержатся в соответствующих специальных положениях Кодекса. Так, ст. 209 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»¹ определены особенности формирования участка для добычи твердых полезных ископаемых. Пункт 1 статьи содержит указание на то, что границы участка недр должны определяться способом, обеспечивающим эффективное использование производственной территории. Кодекс устанавливает, что при невозможности определения внешних границ участка добычи твердых полезных ископаемых в соответствии с указанными требованиями они могут образовывать многоугольник с наименее возможным количеством углов.

Таким образом, можно предположить, что в случаях, когда границы участка недр не представляется возможным сформировать в виде блока недр, ограниченного прямыми линиями, в исключительном порядке допускается установление иных геометрических фигур (многоугольников). Критерием в данной ситуации является наиболее рациональное использование недр и их охрана.

Границы участков недр классифицируются на 4 вида. Пункт 1 ст. 19 Кодекса предусматривает установление верхних и нижних границ участков недр. Верхняя пространственная граница участка недр располагается ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и (или) дна водоемов, водотоков. Нижняя пространственная граница участка недр располагается на глубинах, доступных для геологического изучения и освоения. В случаях, предусмотренных Кодексом, верхние и (или) нижние пространственные границы участка недр могут располагаться на иной глубине.

Законодательство Казахстана, в отличие от российского, предусматривает также установление внутренних и внешних границ участка недр. Внешние границы определяются по общему правилу, согласно ст. 19 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании». Однако, к примеру, для твердых полезных ископаемых, п. 2 ст. 209 Кодекса определено, что территория участка добычи твердых полезных ископаемых может также иметь внутренние границы, если границы иного участка недр для проведения операций по разведке или добыче твердых полезных ископаемых, добыче углеводородов не позволяют сформировать ее только по внешним границам. В этом

случае внутренние границы территории участка добычи определяются внешними территориальными границами указанного иного участка недр.

В российском законодательстве и правоприменении подобные «врезки» в контурах границ участков недр также, безусловно, практикуются, однако для них не установлено специального термина «внутренние границы». Видится, что для полноты терминологического аппарата целесообразно заимствование данного понятия.

Порядок определения границ участка недр в целом аналогичен порядку по российскому законодательству, однако, с одной важной особенностью. При определении границ участка добычи твердых полезных ископаемых учитываются контуры ресурсов твердых полезных ископаемых, наблюдательные гидрогеологические скважины, расположение рудника и перспектива развития его границ, вспомогательные объекты рудника и объекты инфраструктуры, а также – что представляет большой интерес – объекты размещения вскрыши (вмещающей породы) и бедных (некондиционных) руд. Кроме того, объекты размещения техногенных минеральных образований горно-перерабатывающего производства также могут располагаться и учитываться при определении границ участка добычи. Кодекс допускает также, что объекты размещения техногенных минеральных образований горно-обогатительного производства могут располагаться на отдельном участке недр в соответствии с лицензией на использование пространства недр.

Следует обратить внимание, что российское законодательство о недрах вовсе не содержит подробных инструкций о порядке определения границ объектов техногенного характера, причем такой правовой пробел в правоприменении вызывает множество проблем. В настоящее время лишь прорабатывается законодательная инициатива о возможности включения в границы участков недр техногенных объектов².

Определение условий лицензии в части границ участка недр и их изменение.

Границы территории участка недр, в соответствии с пп. 5 п. 2 ст. 31 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», наряду со сроком, условиями недропользования, формируют условия лицензии.

Форма лицензии на недропользование³ устанавливает структуру условий лицензии. Согласно п. 2 Формы лицензии, ее условия в части границ включают:

– границы территории участка недр с указанием площади в км², географические координаты участка, а также наименование, местонахождение участка недр (наименование месторождения (наименование, область, район));

– схематическое расположение территории участка недр, которое включается в лицензию в качестве приложения.

Порядок внесения изменений в лицензию на недропользование по законодательству Казахстана значительно отличается от порядка, установленного в законодательстве России.

Статьей 32 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» закреплено, что изменения в лицензию на недропользование производятся государственным органом, выдавшим лицензию, путем ее переоформления.

Лицензия подлежит переоформлению в случаях:

- 1) изменения сведений о недропользователе: для физических лиц – изменения фамилии, имени, отчества или гражданства; для юридических лиц – изменения наименования или места нахождения;
- 2) перехода права недропользования и (или) доли в праве недропользования;
- 3) продления срока лицензии;
- 4) изменения границ территории участка недр.

Данная особенность отличает порядок лицензирования изменения объектного и субъектного состава правоотношений по законодательству Казахстана и России.

Так, по российскому законодательству изменение объектного состава правоотношений недропользования, в том числе изменение границ участка недр, включение в лицензию попутных полезных ископаемых, является основанием для внесения изменений в лицензию, которые оформляются в виде дополнений к ней.

В свою очередь, изменение субъектного состава в результате изменения наименования недропользователя, перехода права пользования недрами, влечет переоформление лицензии, с оформлением нового бланка лицензии и присвоением ей нового номера. Предыдущая лицензия при этом аннулируется.

Помимо различий в теоретическом и методологическом подходе к пониманию структуры правоотношений недропользования, такая разница в порядке лицензирования изменений в правоотношении недропользования имеет и определенное практическое значение.

1. Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 2017 года № 125-VI «О недрах и недропользовании» /«Казахстанская правда» от 28 декабря 2017 г. № 249 (28628).

2. Законопроект № 664487-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/664487-7>.

3. Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 24 мая 2018 года № 385 «Об утверждении форм лицензий на недропользование».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 24 мая 2018 года № 384 «Об утверждении форм заявлений на выдачу (переоформление, продление) лицензий на недропользование и на преобразование участка недр».

4. Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 24 мая 2018 года № 384 «Об утверждении форм заявлений на выдачу (переоформление, продление) лицензий на недропользование и на преобразование участка недр».

По российскому законодательству дополнения к лицензии, которыми вносятся изменения в нее, говоря образно, наслаиваются друг на друга, формируя комплект лицензионных документов из основной лицензии и дополнений к ней. При этом на практике работа с таким комплектом документов зачастую затруднительна ввиду необходимости в каждой конкретной лицензии установления актуальной редакции ее условий с учетом всех дополнений к ней, которых могут быть десятки, если лицензия действует длительное время. Особенно остро данная проблема встала при необходимости разовой актуализации лицензий. Поскольку актуализация с формальной точки зрения была одним из видов внесения изменений в лицензию, фактически при составлении актуализированной лицензии к старой редакции лицензии готовилось дополнение, которым вся лицензия излагалась в новой редакции. С юридико-технической точки зрения такой формат работы с лицензионными документами несколько затруднителен и не всегда целесообразен. Переизложение условий лицензии в новой редакции, с учетом всех актуальных редакций обязательств, произойдет только в случае переоформления лицензии и необходимости включения в нее всех действующих условий.

Таким образом, изменение границ участков недр по законодательству Казахстана, также как и в российском законодательстве, является одним из видов оснований внесения в лицензию изменений, с той лишь разницей, что по казахстанскому законодательству такая лицензия подлежит переоформлению.

Одной из форм изменения границ участка недр является отказ от части участка недр. Статья 220 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» определяет, что в любое время до истечения срока лицензии на добычу твердых полезных ископаемых недропользователь вправе отказаться от всего участка добычи либо его части, письменно заявив о таком отказе в компетентный орган. В случае отказа от части участка добычи остающийся в пользовании участок добычи должен соответствовать положениям статьи 19 Кодекса. Заявление о досрочном отказе от всего или части участка добычи должно содержать указание на территорию участка недр, подлежащего отказу. К заявлению прилагаются:

1) акт ликвидации последствий добычи на всем участке добычи или его части, от которых недропользователь отказывается;

2) описание территории участка недр, от которого недропользователь отказывается, с расчетами (размером) площади и географическими координатами угловых точек;

3) описание территории участка добычи, формируемого после отказа от части участка недр, с расчетами (размером) площади и географическими координатами угловых точек, приложенной картограммой расположения участка, выполненной в масштабе, обеспечивающем наглядность, обзорной (ситуационной) схемой, а также топографической картой поверхности.

Отказ от части участка добычи влечет переоформление лицензии на добычу.

Подзаконные нормативные правовые акты квалифицируют изменение границ участка недр термином преобразование. Приказом об утверждении форм заявлений на выдачу (переоформление, продление) лицензий на недропользование и на преобразование участка недр⁴ установлена форма заявления на преобразование участка недр. Законодательство различает присоединение части участка добычи (изменение границ в сторону увеличения) и выделение участка недр (изменение в сторону уменьшения в результате отказа от части участка).

Стоит обратить внимание, что по российскому законодательству Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование⁵, более детально дифференцирует различные типы прирезки, в том числе с приростом запасов или без такого прироста. Способ изменения границ определяет тот необходимый пакет документов, которым такая прирезка обосновывается, включая технический проект, заключение экспертизы запасов, интерпретированная геологическая информация о недрах и тому подобное.

Цифровизация оказания государственных услуг в Казахстане в разрезе изменения границ участков недр.

Оформление, внесение изменений и переоформление лицензий по законодательству Казахстана представляет собой государственную услугу. Как и в Российской Федерации, в Казахстане взят курс на цифровизацию государственных услуг, и сфера недропользования не оказалась исключением.

5. Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 / Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, №19.

6. Официальный сайт государственной программы в сети Интернет: <https://digitalkz.kz/>.

7. Портал размещен на сайте в сети Интернет: <https://egov.kz/cms/ru>.

В мае 2013 года в Женеве состоялся международный конкурс WSIS ProjectPrizes 2013, который прошел в рамках Форума Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Система электронного лицензирования Казахстана (www.elicense.kz) стала лучшим проектом в категории «E-Business». Всего в конкурсе приняли участие более 280 проектов из 64 стран мира. История успеха проекта была опубликована на официальном ресурсе Международного союза электросвязи. Смотри информацию по ссылке <https://egov.kz/cms/information/about/help-elektronnoe-pravitelstvo>.

Подача заявки на выдачу лицензии или на ее переоформление возможна по ссылке https://egov.kz/cms/ru/services/licensing/pass376-10_miir.

8. Стандарт оказания государственной услуги доступен по ссылке: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/156855/rus/411>.

В Казахстане принята и реализуется госпрограмма «Цифровой Казахстан»⁶. Реализация госпрограммы приходится на период с 2018 по 2022 годы в пяти ключевых направлениях:

1) «Цифровизация отраслей экономики» – преобразование традиционных отраслей экономики Казахстана с использованием прорывных технологий и возможностей, которые повысят производительность труда и приведут к росту капитализации;

2) «Переход на цифровое государство» – преобразование инфраструктуры государства для предоставления услуг населению и бизнесу, предвосхищая их потребности;

3) «Реализация цифрового Шелкового пути» – развитие высокоскоростной и защищенной инфраструктуры передачи, хранения и обработки данных;

4) «Развитие человеческого капитала» – преобразования, охватывающие создание креативного общества и переход к новым реалиям – экономике знаний;

5) «Создание инновационной экосистемы» – создание условий для развития технологического предпринимательства с устойчивыми связями между бизнесом, научной сферой и государством, а также внедрения инноваций в производство.

Большое развитие получил казахстанский портал государственных услуг⁷. Так, подача заявок на предоставление недр в пользование и получение лицензии, а также ее переоформление может быть реализована через данный портал государственных услуг в электронном виде.

В частности, при переоформлении лицензии на сайте портала необходимо подать заявку по установленной форме в электронном виде, подписанную электронной цифровой подписью. К заявлению прилагаются оригиналы, либо нотариально засвидетельствованные копии документов, подтверждающих указанные в нем сведения. Ограничений по виду документов или по их содержанию не установлено, возможность прикладывания сканов документов также не ограничена, о чем указывается в «Стандарте оказания государственной услуги»⁸. Срок оказания услуги составляет 5 рабочих дней.

В настоящее время и в России ведется масштабная цифровизация государственных услуг, однако возможность реализации широкого функционала в сфере недропользования на портале ЕПГУ пока не проработана. Опыт коллег из Казахстана в данной сфере представляет большой интерес.

В завершение хотелось бы отметить, что в рамках настоящей статьи не были проанализированы механизмы корректировки границ участков недр, предоставленных по контракту на недропользование. Безусловно, для формирования более глубокого понимания особенностей правового регулирования установления и изменения границ участков недр для добычи углеводородного сырья в Казахстане, необходим анализ как лицензионных, так и договорных форм недропользования. В то же время данные вопросы могут быть освещены в дальнейшем в рамках самостоятельных исследований и публикаций. ❧

Литература

1. Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.06: защищена 2014 г. / Цуранова Анна Игоревна. – М., 2014. – 183 с.
2. Горохов К.Д. Правовое регулирование установления и изменения границ участков недр // Имущественные отношения в РФ. 2015. №11.
3. Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.06: защищена 2013 г. /Никишин Денис Леонидович. – М., 2013.–252 с.

UDC 349.6

Mirkerimova N.F., Ph.D in Law, Head of Department for Subsoil Use Regulatory and Methodological Support, Federal State-Owned Enterprise Rosgeolekspertiza, narminmir@gmail.com

ON SOME ISSUES OF THE LEGAL REGIME OF A SUBSOIL PLOTS, AND LEGAL REGULATION OF CHANGING THE BOUNDARIES OF A SUBSOIL PLOTS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract. The presented article contains an analysis of the legal regime of a subsoil plot as an object of subsoil use rights in the legislation of the Republic of Kazakhstan, determining the license conditions in terms of the boundaries of a subsoil plot and their changes, as well as some issues of digitalization of the provision of public services in Kazakhstan. The article presents a comparative analysis of some of the features of the establishment and change of the boundaries of subsoil plots in the Republic of Kazakhstan and in the Russian Federation.

Key words: Subsoil, subsoil use, subsoil plots, boundaries of subsoil plots, establishing and changing the boundaries of subsoil plots, public services, digitalization of public services, rational use and protection of subsoil.