



**Н.И. Садовников**

РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина  
кафедра природоресурсного и экологического права  
ассистент  
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования  
Управление государственного геологического надзора,  
надзора в сфере ООПТ и животного мира  
советник  
snileber@mail.ru

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ ТПИ)

*Автор анализирует вопросы нормативно-правового регулирования государственного геологического изучения недр в РФ, обозначает проблемы и предлагает пути их решения*

*This article concerns normative regulation of state geological exploration in Russian Federation, marked some problems and the proposed solutions*

**Ключевые слова:** государственное геологическое изучение недр, правовое регулирование  
**Keywords:** state geological exploration, legal regulation

**Д**ля твердых полезных ископаемых Положением о порядке проведения ГРП по этапам и стадиям (ТПИ), утвержденным распоряжением Министерства природных ресурсов РФ от 05.07.1999 № 83-р [1], предусмотрены 3 этапа и 5 стадий ГРП.

Первый этап включает в себя работы общегеологического и минерагенического назначения и предусматривает одну стадию – региональное геологическое изучение недр (ГИН) и прогнозирование ПИ.

Второй этап включает в себя поиск и оценку месторождений и предусматривает две стадии – поисковые работы и оценочные работы.

Третий этап включает в себя разведку и освоение месторождения и предусматривает две стадии – разведку месторождения и эксплуатационную разведку.

Целью регионального ГИН является сбор геологической информации и определение дальнейших направлений для ГИН. Цели открытия месторождения ПИ на данном этапе ГРП не ставятся.

Этап поиска и оценки месторождений проводится с целью прогноза, выявления и предварительной оценки месторождений ПИ, которые по своим геологическим, экологическим условиям и технико-экономическим показателям пригодны для рентабельного освоения.

Нельзя не согласиться с таким определением ГИН как «процесс получения информации о недрах, включающий в себя работы по поиску, оценке проявлений промышленно-ценных ПИ, а также геологическому изучению и оценке пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ, и иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр» [2].

Закон РФ «О недрах» предусматривает такое понятие как государственное ГИН, к которому, исходя из его задач, могут быть отнесены как региональное ГИН, так и ГИН.

Организацией государственного ГИН занимается Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). В соответствии со ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» одним из оснований возникновения права пользования недрами является государственный контракт на выполнение работ по ГИН (в том числе региональному), заключенный Роснедра с победителем конкурса, проведенного в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 44).

Субъектный состав пользователей недр, проводящих работы по ГИН (в том числе региональному), а также порядок заключения контракта, основные права и обязанности сторон определены в соответствии с ФЗ № 44.

Учитывая, что законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается, в том числе, на Гражданском кодексе РФ, необходимо сделать вывод о том, что ГИН (в том числе региональное), осуществляемое за счет средств федерального бюджета, – это вид пользования недрами, на который не распространяется в полной мере система государственного регулирования отношений недропользования.

Для того чтобы заключить государственный контракт на проведение работ по ГИН (в том числе региональному), Роснедра, исходя из программы ГИН, воспроизводства и рационального использования МСБ, проводит открытый либо закрытый конкурс в соответствии с ФЗ № 44.

Количество используемых при определении участника критериев должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта. Сумма величин значимости всех критериев составляет 100%. При этом величина критерия «цена контракта» должна составлять не менее 20% суммы величин всех критериев.

После выявления победителя конкурса с ним заключается государственный контракт, и он подготавливает и направляет в Роснедра или его территориальные органы заявку в соответствии с Порядком рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для ГИН (за исключением недр на участках недр федерального значения), утвержденным приказом МПР России от 15.03.2005 № 61 [3].

ФЗ № 44 был принят с целью устранения проблем при применении Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [4].

В настоящее время сложно оценивать эффективность нового федерального закона, поскольку правоприменительная практика еще не сложилась. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев об этом законе сказал следующее: «не стоит ждать прорывов и радикального улучшения ситуации, точно так же как вряд ли наступит драматическое ухудшение. Надо понять, какие вещи работают в законе, какие правила применяются правильно, адекватно, а какие не работают» [5].

Несмотря на отсутствие правоприменительной практики, следует все же выделить ряд проблем, которые усматриваются при правовом

регулировании ГИН за счет средств федерального бюджета (в том числе регионального ГИН).

Во-первых, государственное ГИН, исходя из ст. 36.1 Закона РФ «О недрах», включает в себя геологическое картирование территории РФ и ее континентального шельфа, мониторинг состояния недр и прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах, состоянии МСБ, поиск и оценку месторождений ПИ в соответствии с государственными программами и другие виды работ, связанные с ГИН. Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственное ГИН включает в себя региональное ГИН и ГИН, при этом перечень не исчерпывающий.

## **Четкое закрепление зон ответственности за проведение работ по ГИН позволит снять неопределенность для потенциального инвестора**

Такой же вывод можно сделать, анализируя ст. 10.1 Закона РФ «О недрах», а именно исходя из того, что основанием предоставления права пользования недрами является государственный контракт на выполнение работ по ГИН (в том числе региональному).

Таким образом, законодательством РФ о недрах не разграничены зоны ответственности между государством и частным инвестором по проведению работ по ГИН. Более того, остается не ясным, на каком этапе государство заканчивает проведение работ по ГИН и привлекает инвесторов.

Такая же проблема затрагивается в Стратегии развития геологической отрасли РФ до 2030 года [6], в которой говорится, что в настоящее время отсутствует четкое разграничение ответственности государства и бизнеса в сфере воспроизводства МСБ РФ. Поиски и оценка месторождений ПИ осуществляются как за счет средств федерального бюджета в рамках государственного заказа, так и за счет средств недропользователей на лицензионной основе. При этом соотношение вкладов государства и бизнеса в ГРП в денежном выражении составляет в среднем, соответственно, 1 : 20 – для УВС и 1 : 5 – для ТПИ.

Следует обратить внимание, что на практике ГИН с общеправовым режимом за счет государственных средств не проводится, и государственные контракты не заключаются [7].

С нашей точки зрения рациональным представляется установить, что зоной ответственности государства являются работы по региональному ГИН, включающему региональные геолого-гео-

физические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, исходя из целей указанных работ. Региональное ГИН позволяет сформировать перечень объектов, предлагаемых для предоставления в пользование с целью ГИН за счет собственных средств пользователей недр.

Далее, учитывая цели, затраты и риски ГИН, государству выгодно переложить зону ответственности за геологическое изучение участков недр, включающее поиск и оценку месторождений ПИ, на пользователя недр, что позволит снять такого рода издержки с государственного бюджета.

Четкое закрепление зон ответственности за проведение работ по ГИН позволит снять неопределенность для потенциального инвестора.

Во-вторых, учитывая, что зоны ответственности не распределены, а субъектный состав пользователей недр, проводящих работы по ГИН на основании заключения государственного контракта, определяется ФЗ № 44, можно усмотреть противоречие законодательству РФ о недрах в части определения субъектного состава пользователей недр на участках недр федерального значения.

Целью создания участков недр федерального значения является обеспечение обороны страны и безопасности государства. Данными целями обосновывается ограниченный субъектный состав пользователей недр, проводящих работы на участках недр федерального значения, выраженный в ограниченном участии иностранного инвестора либо в преимущественном участии государства, а также невозможность проведения работ по геологическому изучению участков недр в рамках отдельной лицензии. Одновременно, по государственному контракту юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любые физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, могут проводить работы по региональному геологическому изучению либо геологическому изучению за счет средств государства на любых видах участков недр, в том числе на участках недр федерального значения.

С нашей точки зрения, субъектный состав пользователей недр, проводящих работы по ГИН за счет средств государства (в том числе региональному ГИН), необходимо привести в соответствие с требованиями законодательства РФ о недрах. Учитывая требования к пользователям недр на континентальном шельфе, представляется целесообразным обязать проводить работы

по региональному геологическому изучению пользователей недр, осуществляющих пользование недрами на континентальном шельфе РФ.

В-третьих, Закон РФ «О недрах» подробно не рассматривает и не регулирует региональное ГИН. Данное понятие встречается в ст. 6 Закона РФ «О недрах», где перечислены виды пользования недрами, а также в ст. 43, где сказано, что регулярные платежи не взимаются при региональном ГИН.

В свою очередь, ФЗ № 44 ориентирован в первую очередь на эффективное расходование бюджета государства. Он не учитывает специфику отношений недропользования. Данный факт отчетливо виден при выборе победителя конкурса – критерий цены контракта не может быть меньше 20% суммы всех критериев при выборе победителя. Одновременно участники конкурса, стараясь заключить государственный контракт, стараются предложить свои услуги по минимально низкой цене. Вопрос о том, сможет ли победитель за данную сумму качественно выполнить поставленные задачи, не ставится. Учитывая, что государственный контракт заключается в рамках ГК РФ, расторгнуть и восстановить нарушенные права государство может только в рамках гражданского законодательства.

Также ФЗ № 44 и Законом РФ «О недрах» не установлены требования к результату проведения таких работ, а именно требования к получаемой геологической информации.


При проведении регионального ГИН не всегда удается в полном объеме провести изучение участка недр. Это ведет к тому, что недоизученные участки предоставляются по совмещенной лицензии пользователям недр, и уже пользователь недр берет на себя обязанность доизучить их, вкладывая существенные финансовые средства [7].

Необходимо предусмотреть требования по минимальному объему получаемой на этапе регионального геологического изучения геоло-

гической информации, в частности требования по ее качеству. Установление конкретных требований – это не юридический вопрос, в связи с этим его сейчас затрагивать не будем. Но законодательно установить такие требования необходимо с целью повышения качества проводимых работ по региональному геологическому изучению, что позволит государству на основе полученных данных эффективно распоряжаться государственным фондом недр.

В части приведения в соответствие субъектного состава пользователей недр и установления требований к качеству и объемам получаемой геологической информации на этапе регионального ГИН потребуются внесение изменений в ФЗ № 44 и Закон РФ «О недрах».

В-четвертых, учитывая проблему результативности проводимых работ по ГИН за счет средств государства, ставится вопрос об ответственности государства в случае, если при получении права пользования участками недр с целью геологического изучения, разведки и добычи по итогам аукциона, пользователь недр не подтверждает данные геологической информации, представленной на аукционе государством. Это означает, что пользователь недр, ориентируясь на представленные государством данные, отдал за участок недр определенную сумму, а при проведении работ выяснилось, что информация, представленная государством, не подтвердилась, и участок недр не представляет интереса для компании.

В данном случае ответственность государства перед пользователем недр в законодательстве РФ о недрах не прописана, но сама проблема находится в полной зависимости от требований к результатам проведения работ по региональному ГИН. Одновременно, ответственность государства может реализовываться путем предоставления указанному пользователю недр соответствующих налоговых вычетов. 

## Литература

1. Распоряжение МПР России от 05.07.1999 № 83-р «Об утверждении Положения о порядке проведения ГПП по этапам и стадиям (ТПИ)» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97377>.
2. Новикова Е.В., Волков Г.А., Маслов А.В., Гаврилов В.В., Худяков А.И., Ключин Б.Д., Веденеев Е.Ю. Каким быть новому законодательству о недрах? // Законодательство и экономика. 2003. № 11. С. 69.
3. Приказ МПР РФ от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=105865>.
4. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148890>.
5. Заседание Правительства (2013 год, № 41) // <http://government.ru/meetings/8527/stenogram>.
6. Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли РФ до 2030 года» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=101875>.
7. Василевская Д.В., Лаевская Н.В., Литиновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М. 2013. С. 30–35.