



**Н.И. Садовников**

РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина  
аспирант кафедры горного права  
Минприроды России, департамент государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования  
главный специалист-эксперт  
snileber@mail.ru

# Правовое регулирование геологического изучения недр в Российской Федерации и Канаде

*Автор анализирует некоторые вопросы нормативно-правового регулирования геологоразведочной деятельности в России и Канаде. Обозначены некоторые проблемы правового регулирования геологического изучения в РФ и предложены пути их решения*

*The author analyzes some questions of legal regulation of geological exploration in the Russian Federation and Canada. He mentions the problems on that topic and suggests some solutions*

**Ключевые слова:** геологоразведочные работы, правовое регулирование, геологическое изучение  
**Keywords:** exploration, legal regulation, geological research

**Р**егиональное геологическое изучение территории страны проводится с целью получения комплексной геологической информации, составляющей фундаментальную основу системного геологического изучения территории страны и оценки ее минерагенического потенциала. Региональное геологическое изучение поводит Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) за счет бюджетных средств.

Геологическое изучение (ГИ), проводимое за счет средств пользователя недр, включает поиск и оценку месторождений полезных ископаемых (ПИ), а также ГИ и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ. Целью таких работ является прогноз, выявление и предварительная оценка месторождений ПИ, которые по своим геологическим, экологическим условиям и технико-экономическим показателям пригодны для рентабельного освоения.

Предоставляться могут участки недр, включенные в утвержденные Министерством природных ресурсов и экологии РФ перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование. В соответствии со ст. 9 Закона РФ «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Для получения права пользования участком недр в целях ГИ за счет собственных средств заявитель подготавливает и направляет в Роснедра или его территориальные органы заявку, специальная комиссия принимает решение. Если зарегистрировано две или более поступивших заявок, Роснедра проводит аукцион на право пользования участком недр в целях ГИ, разведки и добычи ПИ (по совмещенной лицензии). Преимущественно проводятся аукционы, поскольку одна заявка

подается не более, чем в 15% случаев. Победитель аукциона определяется по размеру разового платежа (бонуса). Необходимость уплаты задатка, большого бонуса, а также наличие средств на проведение ГИ, разведки и добычи ПИ является причиной того, что получить перспективный участок недр для ГИ небольшой компании крайне сложно.

Предоставление недр в пользование для целей ГИ оформляется лицензией на срок до 5 лет, который может продлеваться по инициативе пользователя в случае необходимости завершения поисков и оценки месторождения ПИ либо выполнения ликвидационных мероприятий. При установлении факта открытия месторождения ПИ недропользователю может быть предоставлено право на проведение разведки и добычи. Геологическая информация, полученная за счет недропользователя, находится в его собственности, срок ее конфиденциальности не ограничен.

Участки недр федерального значения не предоставляются для целей ГИ, но по совмещенной лицензии могут быть предоставлены для ГИ, разведки и добычи. Для участков недр федерального значения установлен более узкий круг субъектного состава недропользователей, это тоже сужает перспективу недропользователя, проводившего ГИ участков недр за счет собственных средств, получить право на разведку и добычу ПИ. При установлении факта открытия месторождения недропользователь может получить отказ в возможности получить такое право, в этом случае он получит возмещение расходов на проведение ГИ и денежное вознаграждение, сумма которого определяется государством, а не недропользователем.

Таким образом, объем геологоразведочных работ зависит от двух факторов: объема бюджетных средств, вкладываемых в региональное ГИ, и от объема частных инвестиций, вкладываемых в ГИ. В РФ зона ответственности между государством и бизнесом при проведении геологоразведочных работ четко не разделена. ГИ за счет частных средств не представляется привлекательным для инвестора по следующим причинам:

- зависимость возможности проведения ГИ от регионального ГИ и от перечня объектов, предлагаемых для предоставления в пользование;
- нет гарантий стабильности для первооткрывателя;
- нет стимулов для открытия крупных месторождений;
- отсутствие ГИ как отдельного вида деятельности на участках недр федерального

значения, что приводит к слабой изученности континентального шельфа;

- рынок геологической информации развит слабо;
- наличие административных барьеров;
- высокая доля государственных изъятий прав пользования недрами.

Все это негативно сказывается на уровне воспроизводства минерально-сырьевой базы. Сегодня обширные территории России остаются неисследованными с точки зрения наличия запасов ПИ. Проведение геологоразведочных работ по определению является высокорисковым предприятием, требующим значительных финансовых вложений. Именно поэтому в первую очередь необходимо создать соответствующий инвестиционный климат для привлечения частных средств.

## **В РФ зона ответственности между государством и бизнесом при проведении геологоразведочных работ четко не разделена. ГИ за счет частных средств не представляется привлекательным для инвестора**

Ситуация в Канаде значительно отличается от российской. Канадское государство осуществляет финансирование, стимулирование и развитие геологоразведочных работ, но кроме того, нормативно-правовая среда недропользования в Канаде очень привлекательна для инвесторов. Поэтому основная доля геологоразведочных работ финансируется за счет частного капитала.

Под юрисдикцией федеральных органов власти находятся недра, расположенные на территориях, не входящих в состав субъектов. В субъектах есть свои государственные органы, имеющие полномочия регулировать отношения недропользования и законы и правила, определяющие эти отношения. Однако существуют некоторые исключения, предусмотренные соглашениями между субъектами и федеральными органами власти.

В Канаде геологоразведочные работы также делятся на два вида в зависимости от источника финансирования и этапов: выделяют геологоразведочные работы, проводимые за счет государственных инвестиций (государство финансирует начальный этап работ) и за счет частных инвестиций.

Государственные геологоразведочные работы организует входящий в Минприроды

Канады Сектор наук о Земле, который состоит из двух организаций: Геологической службы Канады [1] и Геоматики Канады [2].

Каждый субъект имеет свое законодательство в сфере недропользования, однако существуют общие правила, устанавливаемые на федеральном уровне. В качестве примеров нормативных актов, регулирующих геологоразведочные работы на территории Канады, можно назвать Горный акт Онтарио [3], Горные правила Северо-Западных территорий и Нунавут [4], Акт о нефтяных ресурсах [5], Акт об операциях с нефтью и газом [6].

Субъектами недропользования для целей геологоразведочных работ могут быть физические и юридические лица. К физическим лицам применяются общие требования, например, возраст – от 18 лет. В некоторых провинциях существуют специальные требования, так, в Онтарио необходимо успешно окончить курсы изучения геологоразведочной деятельности.

Для проведения геологоразведочных работ необходимы: лицензия на геологоразведочные работы; зарегистрированный *«mining claim»* (выделенный земельный участок для проведения геологоразведочных работ, далее земельный участок); разрешение на осуществление деятельности, если это необходимо.

Лицензия на геологоразведочные работы – это разрешение на осуществление деятельности, которое будущий недропользователь может получить, подав заявление в соответствующий офис, например офис горной регистрации.

Заявление представляет собой анкету, где указываются основные сведения о заявителе. Вместе с заявлением вносится плата за получение лицензии, которая дифференцирована в зависимости от того, кто является заявителем – физическое или юридическое лицо.

После получения лицензии недропользователь имеет право на:

- геологическое изучение и разведку ПИ на землях субъекта;
- оформление документов для регистрации земельного участка;
- право на регистрацию любого земельного участка для геологоразведочных работ или на долю земельного участка вследствие передачи;
- право на расширение зарегистрированного земельного участка;
- право на дальнейшую добычу ПИ (по договору пользования).

Лицензия действует с момента ее выдачи в течение 1–5 лет (в разных субъектах сроки действия лицензии разные).

Недропользователь имеет право неоднократно продлевать лицензию.

Выбрав участок земли для проведения геологоразведочных работ (*«mining claim»* – «горное требование/претензия»), недропользователь обязан обозначить его либо непосредственно на земле, либо путем новой системы *«map staking»*, и зарегистрировать. *«Map staking»* позволяет отмечать земельный участок на карте, в том числе в интернет-режиме. Размеры, обозначения и характеристики земельного участка регулируются актами и правилами. Основным инструментом обозначения земельного участка служат столбы, отмечающие его углы. На столбах крепятся бирки (теги), которые выдаются с лицензией.

## **Право на проведение геологоразведочных работ на континентальном шельфе предоставляется в Канаде отдельно, кроме того, существуют гарантированные законом исключительные права на разработку недропользователем открытого месторождения**

Права на зарегистрированный земельный участок можно продавать и передавать в аренду. Важно подчеркнуть, что продается или передается право не на землю, а на проведение геологоразведочных работ. Зарегистрированный земельный участок – это гарантия для недропользователя, что в случае открытия месторождения он будет иметь все права на его разработку. Такая система, по сути, устанавливает исключительные права на недропользование и гарантирует стабильность отношений. После регистрации участка только недропользователь может осуществлять геологоразведочные работы в пределах границ, либо подрядные организации, с которыми он заключил договор.

В отношении геологоразведочных работ по УВС, в том числе на континентальном шельфе, действуют федеральные нормативные акты, а именно Акт в отношении земель, содержащих нефть и газ, Акт о нефтяных ресурсах и Акт о регулировании в сфере нефти и газа.

Необходимо выделить следующее:

- физическим лицам лицензия на геологоразведочные работы предоставляется с 21 года;
- юридические лица должны быть зарегистрированы в соответствии с законодательством Канады и/или субъекта и находиться в регистре компаний;

- лицензия выдается сроком на 9 лет без права продления (после начала бурения она продолжает действовать до тех пор, пока бурение не будет завершено);
- необходимо получать разрешения на бурение;
- необходимо получать отдельную лицензию от Национального энергетического совета на осуществление деятельности (такая лицензия действует в течение года с возможностью продления);
- ежегодная стоимость геологоразведочных работ на УВС на порядок выше, чем на ТПИ;
- жесткие экологические требования.

Право на проведение геологоразведочных работ на континентальном шельфе предоставляется в Канаде отдельно, кроме того, существуют гарантированные законом исключительные права на разработку недропользователем открытого месторождения. Геологическая информация, находящаяся в собственности недропользователя, имеет закрытый режим в течение 3–5 лет после ее предоставления, после чего приобретает статус доступной для публичного пользования – любой желающий может запросить ее в горном регистрационном офисе (в том числе через Интернет).

Инвестиционная привлекательность геологоразведочных работ позволила сформировать широкий круг юниорных компаний, на долю которых в настоящее время приходится значительная часть проводимых работ по ГИ. Юниорные компании – это малые компании, проводящие исключительно геологоразведочные работы, привлекающие денежные средства за счет выпуска акций и продажи их на бирже венчурного капитала – *Toronto Venture Exchange* [7]. Их основными активами являются полученная геологическая информация и исключительное право на найденные природные ресурсы.

Таким образом, инвестиционную привлекательность геологоразведочных работ в Канаде обеспечивают:

- упрощенный порядок получения прав на проведение ГИ;
- наличие гарантированного законом исключительного права недропользователя на разработку месторождения в случае его открытия, в том числе по УВС;
- развитый рынок геологической информации;
- наличие ГИ как отдельного вида пользования недрами на шельфе;
- либеральный субъектный состав недропользователей, проводящих ГИ.

Анализируя опыт Канады и возможность использовать его в рамках правового регулирования недропользования в России, можно отметить следующее.

В настоящее время для повышения инвестиционной привлекательности ГИ российских недр необходимо совершенствовать законодательство в сфере ГИ недр; систему государственного управления; стимулировать геологоразведочные работы и снизить административные барьеры.

Особую актуальность имели бы следующие изменения:

- совершенствование оборота геологической информации (установление сроков конфиденциальности);
- увеличение срока геологоразведочных работ;
- предоставление гарантий недропользователям при проведении работ на участках недр федерального значения;
- закрепление ГИ, как отдельного вида пользования недрами на континентальном шельфе;
- упрощение процедуры получения лицензии на ГИ;
- расширение субъектного состава недропользователей, проводящих исключительно ГИ, в том числе и на участках недр федерального значения;
- создание условий для возникновения отечественных юниорных компаний. 

## Литература

1. Geological Survey of Canada / Natural Resources Canada. URL: [http://gsc.nrcan.gc.ca/index\\_e.php](http://gsc.nrcan.gc.ca/index_e.php) (дата обращения 11.05.2011)
2. Who We Are. Earth Sciences / Natural Resources Canada. URL: [http://ess.nrcan.gc.ca/abosuj/whoqui\\_e.php](http://ess.nrcan.gc.ca/abosuj/whoqui_e.php) (дата обращения 11.05.2011)
3. Mining Act / ServiceOntario. e-Laws. URL: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90m14\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90m14_e.htm) (дата обращения 11.05.2011)
4. Northwest Territories and Nunavut Mining Regulations / Department of Justice. URL: [http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.\\_c.\\_1516/FullText.html](http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C._c._1516/FullText.html) (дата обращения 11.05.2011)
5. Canada Petroleum Resources Act / Department of Justice. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8.5/FullText.html> (дата обращения 11.05.2011)
6. Canada Oil and Gas Operations Act / Department of Justice. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-7/FullText.html> (дата обращения 11.05.2011)
7. Ставский А.П., Войтенко В.Н. Перспективы развития геологоразведочных работ в России / VIP Studio Инфо. Все о геологии и недропользовании и минеральных ресурсах Российской Федерации, 2005–2011. URL: <http://www.geoim.ru/content/view/32/278/> (дата обращения 11.05.2011)