

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, регулирующее отношения в сфере использования и охраны недр

анализ изменений в 2009 году

М. Г. Киржиманов,
заместитель генерального директора
канд. юр. наук

Н. И. Толстых,
генеральный директор

ГУП «Центр правовых проблем
северных территорий»
(495)234-0772, 234-0258

1. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года

В целях максимально эффективного использования природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р^{1*} утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.

Стратегия определяет цели и задачи долгосрочного развития энергетического сектора страны на предстоящий период, приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной энергетической политики на отдельных этапах ее реализации, обеспечивающие достижение намеченных целей. К числу основных составляющих государственной энергетической политики относится, в том числе, государственная политика в сфере недропользования и управления государственным фондом недр, направленная на обеспечение устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны и обеспечения экспорта энергоресурсов.

Среди основных задач в сфере недропользования и управления государственным фондом недр Энергетической стратегией России на период до 2030 года выделены следующие направления:

- ♦ повышение активности геологического освоения новых территорий и акваторий, в том числе путем повышения государственного участия в освоении новых территорий и акваторий, включая континентальный шельф арктических морей, увеличение государственного финансирования геологоразведочных работ;

- ♦ стимулирование привлечения частных инвестиций в геологоразведочные работы и недропользование, в том числе путем совершенствования лицензионной политики, устранения избыточных административных барьеров при проведении геологоразведочных работ, скорейшего перехода к стимулирующему налогообложению недропользователей на рентной основе;

- ♦ стимулирование эффективного недропользования на основе полного и комплексного извлечения топливно-энергетических ресурсов из недр, увеличения коэффициента извлечения нефти, в том числе путем разработки специального налогового режима освоения запасов континентального шельфа Российской Федерации, обеспечения условий для достижения не менее чем 95 %-ного уровня использования попутного нефтяного газа, повышения достоверности учета запасов топливно-энергетических ресурсов и внедрения принципов сквозного управления месторождениями топливно-энергетических ресурсов на всех стадиях – от поисковых работ до завершения разработки и ликвидации месторождения;

- ♦ развитие рынка независимых сервисных и инжиниринговых услуг в сфере недропользования.

Обязанности по обеспечению реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией, возложены на Минэнерго России, Минэкономразвития России, Минприроды России и госкорпорацию «Росатом».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р, утвердившее Энергетическую стратегию России на период до 2020 года, признано утратившим силу. При этом необходимо отметить, что не все задачи, сформулированные Энергетической стратегией на период до 2020 года, реализованы в действующем законодательстве Российской Федерации, регулирующем отношения недропользования. Например, отсутствуют требования к проектированию разработки месторождений полезных ископаемых, не проведена переоценка сырьевой базы углеводородов и угля в соответствии с разрабатываемой классификацией (более того, продолжается работа непосредственно над классификацией), не завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации о недрах, предусматривающего возможность предоставления права пользования участками недр как на административной, так и на гражданско-правовой основе. Не завершена работа по упорядочению

* Список использованных в статье источников приведен в конце статьи.

механизма предоставления права пользования недрами, например, в части упрощения процедуры выдачи лицензий в отношении небольших месторождений для обеспечения местных потребностей в топливно-энергетических ресурсах, закрепления в лицензиях на пользование участками недр обязательств недропользователей по выполнению объемов и видов работ, связанных с использованием недр. Одной из основных задач Энергетической стратегии России на период до 2020 года (как и вновь принятой Энергетической стратегии России на период до 2030 года) является совершенствование разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным фондом недр, однако до настоящего времени данная задача не выполнена: в законодательстве Российской Федерации отсутствуют механизмы реализации субъектами Российской Федерации возложенных на них Законом Российской Федерации «О недрах» полномочий, не предусмотрены механизмы взаимодействия и обмена информацией между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Изменения федерального законодательства, направленные на совершенствование правового регулирования отношений недропользования на участках недр федерального значения, в том числе участках недр континентального шельфа Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации, исключительной экономической зоны Российской Федерации

В 2009 г. продолжилось совершенствование правового регулирования отношений по использованию участков недр федерального значения, в том числе участков недр континентального шельфа Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации, исключительной экономической зоны Российской Федерации.

2.1. Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ)² внесены изменения в федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Целями принятия рассматриваемого Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ являлись:

- ♦ приведение видов пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации с соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах»;
- ♦ установление дополнительных условий, подлежащих включению в лицензию на пользование участками недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;

♦ устранение административных барьеров при организации недропользования на участках недр континентального шельфа Российской Федерации.

Основные изменения были внесены в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». Так, уточняются положения ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», регламентирующие включение в лицензию на пользование недрами указания на право пользователя недр осуществлять буровые работы, создавать и использовать искусственные острова, сооружения и установки, прокладывать подводные кабели и трубопроводы в соответствии с проектной документацией на осуществление таких работ на континентальном шельфе.

В ст. 9 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» уточняется порядок производства буровых работ на континентальном шельфе Российской Федерации. В частности, установлено, что буровые работы на континентальном шельфе могут производиться для любых целей, не противоречащих федеральным законам и международным договорам Российской Федерации, а также определены нормы прямого действия, устанавливающие требования к условиям производства буровых работ на континентальном шельфе Российской Федерации. При этом предусматривается, что порядок выдачи разрешений на производство буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и разработкой минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации, установит Правительство Российской Федерации. По мнению федерального законодателя, уточнение порядка производства буровых работ необходимо для снятия излишних административных барьеров при осуществлении недропользования на участках недр континентального шельфа для обеспечения развития и воспроизводства минерально-сырьевой базы путем включения в законодательство норм, регламентирующих закрепление в проектной документации условий производства буровых работ на континентальном шельфе Российской Федерации.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ предусмотрена разработка и принятие государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов. Разработка указанной программы возложена на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определенными соответственно Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Полномочие по утверждению программы закреплено за Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ регламентируются вопросы создания, эксплуатации, использования искусственных островов, установок, сооружений на континентальном шельфе при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче его минеральных ресурсов, а также со-

здания, эксплуатации, использования искусственных островов, установок, сооружений, проведения буровых работ, прокладки подводных кабелей, трубопроводов во внутренних морских водах, в территориальном море при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых. При региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа лицензия на пользование недрами предоставляет ее владельцу право на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, а в отношении внутренних морских вод и территориального моря – также проведение буровых работ, прокладку подводных кабелей, трубопроводов во внутренних морских водах, в территориальном море, в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности. Согласно внесенным поправкам, в случае, если лицензией на пользование недрами ее владельцу предоставлено вышеуказанное право, получение разрешения на осуществление данных видов деятельности не требуется.

2.2. В развитие статей 2.1, 10.1, 16 Закона Российской Федерации «О недрах» Правительством Российской Федерации приняты следующие нормативные правовые акты, направленные на совершенствование пользования участками недр федерального значения:

- ♦ постановление от 8 января 2009 г. № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения конкурсов и аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»³;

- ♦ постановление от 10 марта 2009 г. № 206 «Об утверждении Положения о возмещении расходов на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых и суммы уплаченного в соответствии с условиями совмещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр лицам, которым в соответствии с ч. 5 ст. 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» отказано в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, и о выплате им вознаграждения»⁴;

- ♦ распоряжение от 15 июня 2009 г. № 787-р «Об утверждении Перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов»⁵.

Кроме того, Федеральным агентством по недропользованию, как органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации, в установленном порядке опубликован Перечень участков недр федерального значения⁶.

3. Изменения федерального законодательства, регулирующего вопросы взимания платежей при пользовании недрами

3.1. Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (далее – Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ)⁷ были внесены коррективы в систему платежей при пользовании недрами, в том числе в части установления обязательных сборов, уплачиваемых при недропользовании. Так, в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральными законами от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ; от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ; от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ; от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ; от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ; от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ; от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ; от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ; от 15 апреля 2006 г. № 49-ФЗ; от 25 октября 2006 г. № 173-ФЗ; от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ; от 1 декабря 2007 г. № 295-ФЗ; от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ; от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ; от 18 июля 2008 г. № 120-ФЗ; от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ; от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ; от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ)⁸ из системы платежей при пользовании недрами был исключен сбор за выдачу лицензии на пользование недрами.

Изложенная в новой редакции ст. 333.33 гл. 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации, а также комплексный анализ положений Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ, на наш взгляд, не позволяет сделать однозначный вывод о необходимости уплаты пользователями недр государственной пошлины взамен исключенного сбора за выдачу лицензии на пользование недрами.

Во-первых, отсутствие в Законе Российской Федерации «О недрах» положений, прямо предусматривающих уплату недропользователями государственной пошлины за выдачу лицензии на пользование недрами, не позволяет однозначно судить о том, что такая пошлина должна уплачиваться. Концепция и положения Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ позволяют судить о том, что в случае уплаты государственной пошлины, в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, положение об уплате такого сбора закрепляется также в специальном законе, регулирующем отношения в той или иной области. Так, рассматриваемым Федеральным законом были внесены изменения в более чем 17 федеральных законов, предусматривающие взимание государственной пошлины за совершение определенных действий, в том числе и в Закон Российской Федерации «О недрах», в ст. 25, в части установления необходимости уплаты государственной пошлины за выдачу разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений в пределах горного отвода. В связи с этим, если предположить, что за выдачу лицензий на пользование недрами

ми должна уплачиваться государственная пошлина, не ясно, в связи с чем Закон Российской Федерации «О недрах» не был дополнен положением о взимании государственной пошлины за выдачу лицензии на пользование недрами.

Во-вторых, из терминологии, употребляемой ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации (с учетом внесенных изменений Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ), можно сделать вывод, что в подпункте 92 пункта 1 речь идет о лицензировании отдельных видов деятельности (в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»). Например, подпункт 92 пункта 1 ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает уплату государственной пошлины за переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии. Закон Российской Федерации «О недрах» не предусматривает такого документа и необходимости его переоформления в каком-то случае. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», напротив, использует такое понятие как «документ, подтверждающий наличие лицензии», и определяет случаи его переоформления (статьи 10, 11).

Кроме того, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» определяет отдельные виды деятельности, на которые не распространяется его действие. Например, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность в области использования атомной энергии. Соответственно, в ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации выделен самостоятельный подпункт 95 пункта 1, предусматривающий уплату государственной пошлины за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием деятельности на право ведения работ в области использования атомной энергии. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность по использованию объектов животного мира. Соответственно, в ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации выделены самостоятельные подпункты, предусматривающие уплату государственной пошлины за предоставление разрешения на добычу объектов животного мира, за предоставление разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов (подпункты 96, 97 пункта 1). Аналогичные примеры можно привести применительно практически ко всем видам деятельности, исключенным из предмета действия Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В-третьих, Налоговый кодекс Российской Федерации и до внесенных Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ изменений содержал аналогичную норму, в рамках которой предусматривалась уплата государственной пошлины за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием (подпункт 71 пункта 1 ст. 333.33), за исключением определенных случаев. При этом во время действия прежней редакции Налогового кодекса Российской Федерации Закон Российской Федерации «О недрах» предусматривал уплату сбора за выдачу лицензии на пользование недрами. Учитывая пункт 2 ст. 333.16 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому запрещается взимать за юридически зна-

чимые действия иные платежи, за исключением государственной пошлины, Закон Российской Федерации «О недрах» исходил, вероятно, из иной природы сбора за выдачу лицензии. Таким образом, уплата государственной пошлины в рамках ранее действовавшей редакции ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации также могла быть возможной, и данное положение не является нововведением для Налогового кодекса Российской Федерации, а значит, не позволяет однозначно говорить о том, что с введением в действие Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ на недропользователей возложена обязанность по уплате государственной пошлины за выдачу лицензии на пользование недрами, в том числе взамен сбора за выдачу лицензий.

3.2. В рамках совершенствования правового регулирования в области взимания платежей при пользовании недрами Правительством Российской Федерации было принято постановление от 4 февраля 2009 г. № 94 «О порядке определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии»⁹. Этим постановлением Правительства Российской Федерации утверждены Правила определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, предоставляемых в пользование без проведения конкурсов и аукционов. Правила устанавливают порядок определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, в том числе в отношении участков недр федерального значения, за исключением предоставляемых на праве краткосрочного (сроком до одного года) пользования участков недр. Определение размера разовых платежей осуществляется Федеральным агентством по недропользованию при оформлении лицензии на пользование недрами.

Названное постановление Правительства Российской Федерации, как и ст. 40 Закона Российской Федерации «О недрах», не учитывает, что лицензия на пользование недрами для целей разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых выдается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в связи с чем логично было бы предположить, что и размер разовых платежей (как условие лицензии на пользование недрами) определяется данными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Исходя из формального толкования постановления от 4 февраля 2009 г. № 94, соответствующее полномочие по определению размера разового платежа (вне зависимости от вида полезного ископаемого) осуществляет Федеральным агентством по недропользованию.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 128 «О внесении изменений в приказ Минприроды России от 30 сентября 2008 г. № 232» внесены изменения в Методику расчета ми-

нимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, утвержденную приказом Министерства от 30 сентября 2008 г. № 232¹⁰ «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами»¹¹.

Основные изменения касаются периода мониторинга средней цены реализации полезного ископаемого: сокращен с 3 лет до 6 мес; порядка определения цены: в случае, если в официальных источниках (Росстат) отсутствуют данные о ценах полезных ископаемых, их получают от профильных организаций, отобранных в рамках конкурсных процедур, по результатам мониторинга внутреннего и внешних рынков. Также изменен порядок определения запасов полезных ископаемых: учтен фактор времени, которое требуется затратить на доразведку месторождения для перевода ресурсов в запасы высоких категорий. Уточнены принципы расчета среднегодовой мощности для месторождений твердых полезных ископаемых и углеводородного сырья, а также поправочных коэффициентов в зависимости от глубины залегания месторождений (углеводородное сырье) и объема запасов.

Кроме того, приказом также предусмотрено, что принципы расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, установленные Методикой, рекомендуются для использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке условий проведения аукционов на право пользования участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

По мнению разработчиков, изменения, внесенные рассматриваемым приказом, позволят снизить риски необоснованного завышения стартового размера разового платежа, а также уменьшить субъективизм при его расчете.

4. Изменения федерального законодательства, направленные на совершенствование нормативной и ненормативной правовой базы в сфере правового регулирования отношений недропользования, в том числе в рамках проведения административной реформы в Российской Федерации

4.1. В 2009 г. в порядке совершенствования правового регулирования предоставления участков недр в пользование Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, регулирующие добычу подземных вод для собственных нужд (для технологического обеспечения водой) пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, а также регулирующие предоставление в пользование недр для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В развитие нормы ч. 2 ст. 19.1 Закона Российской Федерации «О недрах» Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации приказом от 25 июня 2009 г. № 168¹² утверждено Положение о порядке осуществления добычи подземных вод (для технологического обеспечения водой) для собственных нужд пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по

совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов на основании утвержденного технического проекта.

В соответствии с утвержденным Положением основанием для осуществления права пользования недрами с целью добычи подземных вод (для технологического обеспечения водой) для собственных нужд является наличие у пользователя недр лицензии на пользование недрами с целью разведки и добычи полезных ископаемых или совмещенной лицензии с целью геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, горноотводного акта, удостоверяющего уточненные границы горного отвода (при его наличии), утвержденного технического проекта на добычу подземных вод.

Добыча подземных вод пользователями недр осуществляется после регистрации в территориальном фонде геологической информации заполненной учетной карточки буровой скважины на воду, копия которой хранится в лицензионном деле. Форма учетной карточки и порядок ее заполнения приведены в названном Положении в виде приложений.

Принципиальным моментом в данном документе является отсутствие необходимости оформления отдельной лицензии на добычу подземных вод, копия учетной карточки буровой скважины на воду подлежит хранению в лицензионном деле «основной» лицензии на пользование недрами.

Следует отметить, что Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации было дополнено соответствующим регулятивным полномочием по установлению порядка осуществления добычи подземных вод (для технологического обеспечения водой) пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов на основании утвержденного технического проекта для собственных нужд постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 975¹³.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 213 «О внесении изменений в порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 2 декабря 2004 г. № 715»¹⁴, скорректирована сфера действия Порядка. Так, согласно внесенным изменениям, Порядок распространяется также на строительство и эксплуатацию транспортных тоннелей, магистральных и промысловых трубопроводов под водными объектами.

4.2. В 2009 г. проводилась активная работа по повышению эффективности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг уполномоченными государственными органами, а также по правовой регламентации административных процедур федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере пользования недрами, при исполнении ими возложенных на них государственных функций.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

4.2.1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 г. № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг»¹⁵ утвержден перечень платных государственных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг. В данный перечень, в частности, включены:

- ♦ государственная экологическая экспертиза;
- ♦ государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- ♦ государственная экспертиза проектной документации;
- ♦ государственная экспертиза результатов инженерных изысканий;
- ♦ экспертиза проектов геологического изучения недр;
- ♦ предоставление информации (копий документов) из государственных информационных систем в целях предоставления государственных услуг (в случае, если такая информация (копия документа) является, в соответствии с законодательством Российской Федерации, необходимой и обязательной для предоставления соответствующей государственной услуги).

Названным постановлением определен исчерпывающий перечень организаций, оказывающих включенные в перечень платные услуги, а также установлено, что размер платы за оказание услуги определяется в соответствии с утверждаемой Министерством экономического развития Российской Федерации методикой и не может превышать экономически обоснованные расходы на оказание услуги. Конкретный размер платы определяет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в отношении платных услуг, оказываемых: непосредственно указанным федеральным органом исполнительной власти; федеральной службой или федеральным агентством, подведомственными указанному федеральному органу исполнительной власти; федеральным государственным учреждением или федеральным государственным унитарным предприятием, находящимися в ведении указанного федерального органа исполнительной власти либо в ведении федеральной службы или федерального агентства, подведомственных этому органу.

Особо отмечается, что действие документа не распространяется на платные услуги, оказываемые в рамках реализации полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р¹⁶, в соответствии с которым в рамках Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2020 года (одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р, с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 219¹⁷) продолжена работа уполномоченных на то федеральных органов исполнительной власти по постепенному, поэтапному переходу феде-

ральных органов исполнительной власти на исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг в электронном виде.

Планом перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденным названным распоряжением, предусмотрен поэтапный переход на предоставление Федеральным агентством по недропользованию в электронном виде государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами. Переход предполагается осуществлять по следующим этапам:

I этап (15 ноября 2009 г.) – завершение размещения информации о государственной услуге в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций);

II этап (декабрь 2009 г.) – завершение размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

III этап (март 2010 г.) – обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственной услуги представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

IV этап (сентябрь 2011 г.) – обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления государственной услуги;

V этап (декабрь 2011 г.) – обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

Распоряжением установлено, что методическое обеспечение перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде осуществляется Минкомсвязью России и Минэкономразвития России. Признано утратившим силу распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2009 г. № 872-р, которым был утвержден перечень государственных услуг или функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде).

4.2.2. Отдельным направлением правовой регламентации административных процедур федеральных органов исполнительной власти является совершенствование административных процедур, связанных с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в сфере регулирования отношений недропользования.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 ноября 2009 г. № 363 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экс-

пертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Минприроды России»¹⁸ определена процедура проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Минприроды России. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 7 декабря 2009 г. № 363 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования»¹⁹ установлены правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Росприроднадзора.

4.2.3. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации продолжена работа по правовой регламентации административных процедур при деятельности федеральных органов исполнительной власти по государственному управлению в сфере пользования недрами. Так, приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 июня 2009 г. № 156 утвержден Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами²⁰.

Как следует из наименования, названный Административный регламент разработан для должностных лиц Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов с целью оптимизации деятельности при осуществлении указанными лицами административных процедур, связанных с организацией и проведением конкурсов и аукционов на право пользования недрами, и распространяет свое действие на организацию и проведение конкурсов и аукционов по участкам недр, распоряжение которыми отнесено в соответствии со ст. 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» к компетенции Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов.

В связи с принятием данного Административного регламента приказом Федерального агентства по недропользованию от 25 августа 2009 г. № 791²¹ отменены приказы Федерального агентства по недропользованию от 17 июня 2005 г. № 688 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за участие в аукционах (конкурсах) на право пользования участками недр» и от 28 июня 2005 г. № 729 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по определению суммы сбора за выдачу лицензий на право пользования недрами».

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315²² утвержден Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

Утвержденный Административный регламент определяет порядок осуществления выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр. Определены требования к порядку исполнения государственной функции, перечень административных процедур (в том числе в отношении лицензий на пользование участками недр федерального значения), порядок и формы контроля за исполнением государственных функций, порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица при исполнении государственной функции. С момента вступления документа в силу признаются утратившими силу отдельные акты, касающиеся лицензирования пользования недрами, в том числе Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 1026.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 июля 2009 г. № 207 утвержден Административный регламент Федерального агентства по недропользованию исполнения государственной функции по ведению государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса²³.

Названным Административным регламентом определяются информационные основы составления и ведения государственного баланса и государственного кадастра, постановки запасов на баланс и списания их с баланса (геологическая информация, содержащаяся в геологических отчетах, данные государственной отчетности, сведения государственной экспертизы запасов, территориальные балансы запасов полезных ископаемых из территориальных фондов геологической информации), соответствующие процедуры и сроки. Кроме того, Административным регламентом предусматривается доступ к геологической информации, содержащейся в государственном балансе и государственном кадастре, в установленном законодательством порядке, определяется круг лиц, являющихся потребителями такой информации.

Следует отметить, что с момента вступления в силу названного Административного регламента утратил силу приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 286 «Об утверждении порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса»²⁴.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 220 утвержден Административный регламент предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственных услуг по отнесению запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определению нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов²⁵.

В соответствии с утвержденным Административным регламентом государственные услуги предоставляются пользователям недр, владеющим лицензиями, дающими право на добычу полезных ископаемых, и представившим в Роснедра материалы, обосновывающие отнесение запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и/или нормативы содержания полезных ископаемых. Административный регламент устанавливает, в частности, требования к составу документов, необходимых для предоставления государственных услуг, определяет перечень оснований для отказа в их предоставлении, предусматривает порядок контроля за предоставлением государственных услуг.

Следует отметить, что в Административном регламенте, помимо термина «эксплуатационные кондиции», используется термин «постоянные разведочные кондиции», при этом определений данных терминов Административный регламент не содержит. Кроме того, Правила отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 899²⁶, на момент утверждения регламента не использовали термин «постоянные разведочные кондиции», как и не давали определения термина «эксплуатационные кондиции».

Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2009 г. № 736²⁷ в названные выше Правила были внесены изменения, а именно:

- ♦ дано определение эксплуатационных кондиций, под которыми понимается совокупность требований к качеству и количеству полезных ископаемых, условиям их разработки, обеспечивающим рациональное использование и охрану недр, применяемых для подсчета и оперативного учета запасов полезных ископаемых отдельных частей разрабатываемого месторождения, геологическое строение и условия разработки которых существенно отличаются от геологического строения и условий разработки месторождения в целом;
- ♦ наряду с эксплуатационными кондициями введено понятие «постоянные разведочные кондиции», под которыми понимается совокупность требований к качеству и количеству полезных ископаемых, условиям их разработки, обеспечивающим рациональное использование и охрану недр, применяемых для подсчета и оперативного учета запасов полезных ископаемых разрабатываемого месторождения;
- ♦ исключен пункт 3, предусматривающий осуществление Федеральным агентством по недропользованию по согласованию с Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации отнесения запасов углеводородного сырья к некондиционным (остаточным запасам пониженного качества).

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 268²⁸ ут-

вержен Административный регламент предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами. Регламентом определены соответствующие требования к предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недрами, а также последовательность административных процедур.

Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 121 утвержден Административный регламент Министерства энергетики Российской Федерации исполнения государственной функции по утверждению нормативов технологических потерь углеводородного сырья²⁹. Данный Административный регламент интересен тем, что несмотря на то, что функция по утверждению нормативов потерь предполагается к исполнению Министерством энергетики Российской Федерации непосредственно (пункт 3 Регламента) и на безвозмездной основе (пункт 6 Регламента), рассмотрение документов по обоснованию нормативов потерь предписывается к исполнению экспертными организациями и (или) научно-исследовательскими институтами, привлечение которых должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями, внесенными Федеральными законами от 31 декабря 2005 г. № 207-ФЗ; от 27 июля 2006 г. № 142-ФЗ; от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ; от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ; от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ; от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ; от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ; от 30 декабря 2008 г. № 308-ФЗ; от 30 декабря 2008 г. № 323-ФЗ; от 28 апреля 2009 г. № 68-ФЗ; от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ; от 1 июля 2009 г. № 144-ФЗ; от 17 июля 2009 г. № 147-ФЗ; от 17 июля 2009 г. № 155-ФЗ; от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ)³⁰ (пункт 42 Регламента). При этом Административный регламент не конкретизирует, из каких источников будут оплачиваться услуги экспертных организаций.

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 1059 «О внесении изменений в Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации»³¹ уточнены полномочия Министерства энергетики Российской Федерации в части утверждения нормативов потерь углеводородного сырья. В частности, уточнено, что нормативы технологических потерь углеводородного сырья утверждаются Министерством в отношении добычи, транспортировки сырья и продуктов его переработки трубопроводным транспортом.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 сентября 2009 г. № 297³² внесены изменения в Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденные прика-

зом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 3 декабря 2007 г. № 319. Основной целью принятия этого приказа является приведение норм Административного регламента, определяющего последовательность и сроки проведения административных процедур при осуществлении государственного геологического контроля, в соответствие с требованиями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так, уточнено, что проверки проводятся с выездом (выездная проверка) на объекты работ, связанных с использованием недр, с целью визуального изучения состояния вопросов проверки, или без выезда на данные объекты (документарная проверка). Определены случаи, при которых может проводиться только документарная проверка (в случае, когда погодные и климатические условия не позволяют осуществить выезд на объекты, отсутствие транспортного сообщения с объектами проведения работ и другое). Плановые контрольные проверки могут проводиться не чаще чем один раз в три года (ранее – раз в два года). Продолжительность проверки теперь должна составлять не более 20 рабочих дней (ранее – не более одного месяца). При этом уточнено, что в отношении малого предприятия срок проведения проверки не должен превышать 50 часов в год, а в отношении микропредприятия – 15 часов в год. Проведение внеплановой выездной проверки субъектов малого и среднего предпринимательства должно согласовываться с органом прокуратуры. Кроме того, приказом утверждена новая форма акта проверки соблюдения пользователями недр обязательных требований.

4.3. Отдельного упоминания заслуживает реализация Федерального агентством по недропользованию полномочия по правовому регулированию отношений недропользования в пределах своей компетенции.

Приказом Федерального агентства по недропользованию от 24 ноября 2009 г. № 1165 «Об утверждении порядка опубликования и вступления в силу актов Федерального агентства по недропользованию, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации»³³ определен порядок опубликования и вступления в силу актов Федерального агентства по недропользованию, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации.

Установлено, что акты Федерального агентства по недропользованию, признанные не нуждающимися в государственной регистрации и не содержащие сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, подлежат опубликованию в газете «Российские недра» и на официальном Интернет-сайте Федерального агентства www.rosnedra.com. Акты Федерального агентства вступают в силу со дня их подписания, если самими актами не установлен иной порядок вступления их в силу.

В 2009 г. Федеральным агентством по недропользованию был отменен ряд ненормативных правовых актов, в том числе в связи с выявлением Генеральной прокуратурой Российской Федерации фактов превышения Федеральным агентством по недропользованию объема регулятивных полномочий и изданием нормативными правовыми актами межве-

домственного характера, в связи с чем они подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Приказом Федерального агентства по недропользованию от 31 августа 2009 г. № 811 «О результатах проверки исполнения законодательства при осуществлении контрольно-надзорных и разрешительных функций»³⁴ отменены:

- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 2 марта 2005 г. № 207 «О регистрации и проверке комплектности материалов для проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 31 августа 2005 г. № 914 «О рассмотрении и подготовке согласования проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 30 мая 2007 г. № 623 «О рассмотрении и утверждении уточненных при подготовке годовых планов развития горных работ (годовых программ работ) нормативов потерь твердых полезных ископаемых при добыче»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 10 октября 2007 г. № 1427 «О совершенствовании работы Роснедра по рассмотрению и утверждению уточненных при подготовке годовых планов развития горных работ (годовых программ работ) нормативов потерь твердых полезных ископаемых при добыче»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 13 марта 2009 г. № 275 «Об утверждении временных рекомендаций по выдаче разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 18 мая 2009 г. № 429 «О выдаче разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недр»;
- ♦ приказ Федерального агентства по недропользованию от 5 августа 2009 г. № 709 «О совершенствовании системы выдачи Роснедрами и его территориальными органами разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с использованием недр, в соответствии с лицензией на пользование недр, проектом проведения указанных работ».

Необходимо отметить, что перечисленные приказы Федерального агентства по недропользованию (хотя и были приняты Федеральным агентством по недропользованию с превышением своих полномочий) были направлены на восполнение пробелов правового регулирования, а также эффективную реализацию возложенных на него полномочий.

5. Изменения федерального законодательства об административной ответственности за нарушения в сфере пользования недрами

Изменения, внесенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – Кодекс) Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушениях» (далее также – Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ), обусловлены необходимостью приведения норм Кодекса в соответствие с изменениями федерального законодательства в рамках осуществления административной реформы в Российской Федерации в части совершенствования разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по вопросам организации и осуществления государственного контроля и надзора, а также совершенствования законодательства Российской Федерации в области административных правонарушений. Кроме того, уточнен ряд составов административных правонарушений, в том числе в области использования и охраны недр, изменены размеры административного наказания за совершение административных правонарушений.

Так, из состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.3 Кодекса, изъято правонарушение, связанное с использованием недрами без разрешения либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением, соответствующий состав сохранен только в отношении лицензии на пользование недрами. Представляется, что данное изменение обусловлено тем, что в соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах» право пользования недрами оформляется именно лицензией на пользование недрами, которая является единственной формой специального государственного разрешения на пользование недрами, предусмотренной федеральным законодательством в сфере недропользования, единственным правоустанавливающим и правоудостоверяющим документом, в котором также определяются основные условия пользования недрами. Кроме того, как представляется, имелась цель отграничить лицензии на пользование недрами, выдаваемые уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, и разрешения, выдаваемые органами местного самоуправления на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых и на строительство подземных сооружений местного значения, определив сферу применения ст. 7.3 Кодекса исключительно в отношении лицензий на пользование недрами.

Помимо этого, состав ст. 7.3 Кодекса дополнен нарушением условий, предусмотренных утвержденными в установленном порядке техническими проектами. Данное дополнение является существенной новеллой административного законодательства в области использования и охраны недр, поскольку ранее административная ответственность за нарушение требований технической проектной документации напрямую не устанавливалась.

Ст. 7.4 Кодекса дополнена составом административного правонарушения, связанного с размещением в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений, наряду с уже имеющимся составом в отношении застройки площадей залегания полезных ископаемых. Представляется, что данное дополнение обусловлено положениями ст. 25 Закона Российской Федерации «О недрах», предусматривающей необходимость получения в установленном порядке разрешения как на застройку площадей залегания полезных ископаемых, так и размещение в местах их залегания подземных сооружений.

Кроме того, по основным составам административных правонарушений в области использования и охраны недр существенно увеличены размеры административных штрафов – более чем в десять раз (п. 2 ст. 7.3; статьи 7.4, 7.10, 8.5, 8.9 – 8.11 Кодекса), а за безлицензионное пользование недрами (п. 1 ст. 7.3 Кодекса) – почти в тридцать раз.

Ряд существенных изменений внесен в гл. 23 Кодекса в части закрепления за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, полномочий по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях в области использования и охраны недр. Данные изменения обусловлены изменениями федерального законодательства по вопросам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в части организации и осуществления государственного контроля и надзора, а также в области законодательства об административных правонарушениях (новая ст. 1.3.1 Кодекса, введенная Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ). В частности, из полномочий федеральных органов, осуществляющих государственный геологический контроль, исключены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в отношении основных составов в области использования и охраны недр в части общераспространенных полезных ископаемых и подземных сооружений местного значения. Соответственно, введена новая ст. 23.22.1 Кодекса, определяющая полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области использования и охраны недр в части общераспространенных полезных ископаемых и подземных сооружений местного значения.

Кроме того, п. 2 новой ст. 23.22.1 Кодекса установлен перечень должностных лиц, уполномоченных от имени органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный геологический контроль, на рассмотрение дел об административных правонарушениях. Перечень закрытый, в нем в качестве уполномоченных должностных лиц поименованы только руководители соответствующих контрольных органов субъектов Российской Федерации и их заместители. В связи с этим следует отметить, что ст.

Государственное унитарное предприятие
«Центр правовых проблем северных территорий»

с 1996 г. во взаимодействии с ведущими научными учреждениями осуществляет деятельность по заказам органов государственной власти, а также организаций ТЭК России по правовому консалтингу по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о недропользовании, а также правовому сопровождению получения прав пользования недрами и взаимоотношений пользователей недр с органами государственной власти.

www.cppst.ru

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, стр. 2
 Телефоны: (495) 234-0172, 234-0258

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

22.2 Кодекса установлено, что от имени органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление того или иного вида государственного контроля, рассматривать дела об административных правонарушениях вправе не только руководители этих органов и их заместители, но и уполномоченные этим органом должностные лица данного органа.

Таким образом, не совсем понятен круг должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях. Не ясно, почему ст. 23.22.1 Кодекса данный круг лиц ограничен только руководителями таких органов и их заместителями. К примеру, к числу лиц, уполномоченных от имени федеральных органов государственного геологического контроля рассматривать дела об административных правонарушениях, ст. 23.22 Кодекса отнесены все должностные лица таких органов, уполномоченные на осуществление государственного геологического контроля – от главного государственного инспектора (руководителя органа) до рядовых государственных инспекторов. Учитывая при этом, что перечень должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление в пределах своей компетенции государственного геологического контроля, устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации, было бы логично, чтобы и перечень должностных лиц, уполномоченных от имени этих органов рассматривать дела об административных правонарушениях, также устанавливался законодательством субъектов Российской Федерации.

Кроме того, обоснованные сомнения вызывает также редакция ст. 22.1 Кодекса, п. 6 части первой которой установлено, что дела об административных правонарушениях в рамках компетенции, установленной гл. 23 Кодекса, рассматриваются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации «в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанными в гл. 23 настоящего Кодекса». Исходя из представленной редакции, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушени-

ях только в отношении тех видов государственного контроля и надзора, которые переданы Российской Федерацией органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако полномочие по осуществлению государственного геологического контроля в пределах своей компетенции является в соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О недрах» собственным полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что косвенно подтверждается и подпунктом 56 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым к собственным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено осуществление в пределах своей компетенции государственного экологического контроля, одним из видов которого в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 285) «Об утверждении порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» является государственный геологический контроль. Как представляется, подобные допускающие различное толкование нормы Кодекса в редакции Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ могут повлечь за собой определенные трудности в правоприменительной практике. ■

Analysis of the updates of the Federal Law governing the relations in the area of mineral resources management and protection in 2009

M. G. Kirzhimanov, Dr. Sc. (Law) Deputy Director, N. I. Tolstyk, General Director (GUP Center for Legal Problems of Northern Territories)

The authors present the analysis of the updates of the Federal Law governing mineral resources management and protection in 2009. These updates are aimed at the improvement of the legal regulation in the area of mineral resources management, levying of royalty, as well as at the perfection of the regulatory and legal framework and the law governing the administrative responsibility for the violations occurring in the area of mineral resources management.

Key words: mineral resources management and protection, legislation, legal framework, improvement, administrative responsibility.

Источники

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 48, ст. 5836.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 52 (ч. 1), ст. 6440.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 3, ст. 405.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 11, ст. 1306.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 25, ст. 3100.

⁶ Российская газета, 2009, № 37.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 52 (ч. 1), ст. 6450.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 27, ст. 2711; № 35, ст. 3607; 2006, № 17, ст. 1778; № 44, ст. 4538; 2007, № 27, ст. 3213; 2007, № 49, ст. 6056; 2008, № 18, ст. 1941; 2008, № 29 (ч.1), ст. 3418; 2008, № 29 (ч.1), ст. 3420, № 30 (ч. 2), ст. 3616; 2009, № 1, ст. 17; № 29, ст. 3601.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 843

¹⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 26. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 июня 2009 г., рег. № 14109.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 3. Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 22 декабря 2008 г., рег. № 12914.

¹² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 42. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 25 сентября 2009 г., рег. № 14879).

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 49 (ч. 2), ст. 5976.

¹⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 38. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 сентября 2009 г., рег. № 14685.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 49 (ч. 2), ст. 5983.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 43, ст. 5155.

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 20, ст. 2372; 2009, № 12, ст. 1429.

¹⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 51. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 1 декабря 2009 г., рег. № 15346.

¹⁹ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 декабря 2009 г., рег. № 15912.

²⁰ Документ не вступил в силу, так как опубликован не был (вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования). Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 5 августа 2009 г., рег. № 14476.

²¹ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 25 августа 2009 г. № 791 вступил в силу с 1 сентября 2009 г.

²² Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 25 декабря 2009 г., рег. № 15837. Документ вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования.

²³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010, № 2. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 декабря 2009 г., рег. № 15353.

²⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2007, № 7.

²⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 48. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 октября 2009 г., рег. № 15086.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 53, ст. 5188; 2006, № 51, ст. 5460.

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 38, ст. 4489.

²⁸ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 25 декабря 2009 г. № 15859. Документ вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования.

²⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 36. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 29 июня 2009 г., рег. № 14149.

³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30 (ч. I), ст. 3105; 2006, № 1, ст. 18; № 31 (ч. I), ст. 3441; 2007, № 17, ст. 1929; № 31, ст. 4015; № 46, ст. 5553; 2008, № 30 (ч. II), ст. 3616; № 49, ст. 5723; 2009, № 1, ст. 16, ст. 31; № 18 (ч. 1), ст. 2148; № 19, ст. 2283; № 27, ст. 3267; № 29, ст. 3584; ст. 3592; ст. 3601.

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 52 (2 ч.), ст. 6586.

³² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 46. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 12 октября 2009 г., рег. № 14996.

³³ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 25 декабря 2009 г., рег. № 15851.

³⁴ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным информационной справочной правовой системы КонсультантПлюс: ВерсияПроф.

7-я Международная выставка НЕДРА - 2010 Изучение. Разведка. Добыча



6 - 8 апреля 2010 г., Москва
Всероссийский Выставочный Центр

При поддержке:

Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды,
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии,
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

Организаторами выставки являются:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации,
Федеральное агентство по недропользованию,
ООО "Экспроброкер."

Научно-техническая конференция "Нанотехнологии в геологии и инновационные
направления развития минерально-сырьевого комплекса России"

6-й Фестиваль авторской геологической песни "Люди идут по свету".

Контактная информация:

Тел/факс: (499) 760-31-61, (499) 760-28-15, (499) 760-26-48.
E-mail: expo-salon@rambler.ru,
www.nedraexpo.ru

