

# Разрешительный порядок регулирования в недропользовании

Виктор Ефремов,

старший юрист юридического агентства «VERITAS»

Общие проблемы горнодобывающей отрасли связаны, в основном, с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. На уровне государства отсутствует конкретная программа по концептуальному и стратегическому видению развития отрасли на несколько лет вперед, что усложняет проведение реформ отсутствием конкретных постановочных целей и задач. Процедура оформления доступа к недропользованию усложнена и требует многочисленных согласований, экспертиз, соглашений. Некоторые положения действующих законов «О недрах», «О нефти и газе», «Об угле», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании», «О концессиях и концессионных предприятиях» и других подзаконных актов противоречат друг другу или допускают их двоякое толкование. Не урегулирован ряд вопросов собственности на горное имущество и землепользование при разработке месторождений. Законодательство о недропользовании допускает высокий уровень вмешательства государственных и местных органов в хозяйственную деятельность компаний, предоставляет чрезмерные полномочия должностным лицам решать вопросы на свое усмотрение. Изучен-

ные месторождения передаются от одного инвестора к другому.

Как отмечено в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики до 2017 года, государственная политика в горнодобывающей отрасли будет направлена на соблюдение баланса интересов государства, инвестора и местного сообщества.

Основными задачами в области недропользования являются:

(1) создание благоприятных условий в области законодательства и государственного регулирования;

(2) совершенствование геологической инфраструктуры;

(3) ускоренное развитие золотодобывающей отрасли путем ввода в эксплуатацию уже подготовленных месторождений;

(4) выполнение обязательств в рамках Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИПДДО);

(5) обеспечение доступа к базе данных по месторождениям;

(6) реализация рационального и комплексного освоения минеральных ресурсов, с широким применением малоотходных и безотходных производств и минимизацией влияния на экологию окружающей среды.

Государственная политика в сфере недропользования построена на основе поддержания баланса интересов государства

и горнодобывающего бизнеса.

Базовым принципом политики должно стать создание условий для всемерного развития частной инициативы. Правительство Кыргызской Республики полностью возлагает миссию развития горной промышленности на частный сектор, который должен принять на себя коммерческие риски через обеспечение финансовыми и человеческими ресурсами в рамках простых, четких и прозрачных правил, сформулированных законодательством о недропользовании.

Учитывая высокую капиталоемкость горнодобывающих проектов и дефицит внутренних финансовых ресурсов, меры политики будут ориентированы на активную поддержку действующих инвесторов и привлечение «новых» инвестиций. Благоприятный инвестиционный климат для «новых» инвестиций будет создаваться при наличии гарантий соблюдения прав действующих и потенциальных инвесторов.

Государство намерено предпринять действия, направленные на либерализацию условий горнодобывающего бизнеса, снижение чрезмерных контрольных функций государства путем замены административного контроля более действенными рыночными



(экономическими) регуляторами, установление возможности аннулирования прав на разработку месторождений только по решению судов, исключение рейдерских захватов, обеспечение постепенного перехода от административно-правового управления к гражданско-правовому регулированию. В контрольной политике государства над недропользованием будет осуществляться нормативный подход с ясными, четко сформулированными нормами и критериями.

Недропользование в Кыргызской Республике регулируется в настоящее время целым рядом нормативно-правовых актов, центральное место среди которых занимает Закон «О недрах».

Многочисленные поправки, внесённые в Закон, свидетельствуют об изменениях в правовом регулировании и необходимости кардинального реформирования законодательства. Принятый в 1997 году, Закон о недрах претерпел достаточное количество изменений и в 2012 году был принят новый Закон «О недрах», в котором была сделана попытка решить многие из существующих правовых проблем.

Отношения по использованию недр по сути своей являются экономическими товарно-денежными отношениями. Гражданский кодекс КР (ст. 24) в числе прочих объектов гражданских прав называет участки недр, классифицируя их как

отдельную разновидность недвижимого имущества.

Однако действующий Закон о недрах практически лишен частноправовых начал и не включает данные отношения в сферу действия гражданского права. Закон не содержит норм, позволяющих применять при регулировании отношений недропользования гражданско-правовые институты и категории.

В целом для отношений по использованию недр характерен административно-правовой метод регулирования. Взаимоотношения государства с недропользователями все еще строятся на основе всевозможных запретов и разрешений.

Согласно действующему законодательству все недра в границах территории Кыргызстана, включая подземное пространство и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (ст. 3 Закона о недрах).

Участки недр предоставляются в пользование для целей, указанных в Законе. В качестве оснований возникновения прав пользования участками недр Закон называет решения уполномоченных органов государственной власти (исключение составляет возникновение прав на основании концессионных договоров и соглашений о разделе продукции). Таким образом, существующий порядок возникновения прав носит административно-разре-

шительный характер. Кроме того, предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Необходимо также отметить, что законодательство Кыргызской Республики о лицензировании не распространяется на отношения в сфере недропользования (ст. 2 Закона о недрах).

Фактически, можно сделать вывод о том, что лицензирование в сфере недропользования носит не только правоудостоверяющий, но и правообразующий характер. По сути, лицензия имеет основополагающее, правоустанавливающее значение.

Таким образом, государство установило разрешительный порядок получения прав на недра. Государство в одностороннем порядке наделяет правами и устанавливает правила пользования участками недр.

Кроме того, согласно ст. 27 Закона «О недрах» государство может также в одностороннем порядке досрочно прекратить, приостановить или ограничить право пользования недрами.

Закон «О недрах» предусматривает следующие случаи прекращения права пользования недрами:

- по формальным обстоятельствам – по истечении установленного в лицензии срока действия, если не последовало соответствующего продления;

- по субъективным обстоятельствам – при отказе владельца лицензии от права на пользование недрами. Следует отметить, что не предусматривается никаких ограничений этого права. Недропользователь не обязан мотивировать свой отказ. Отказ не ведет к возникновению каких-либо новых обязательств;

- по объективным обстоятельствам – при возникновении зафиксированного в лицензии условия, исключающего дальнейшее осуществление предоставленного права, а также в случае перехода права пользования недрами, оформленного с нарушением законодательства.

В случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии или Лицензионного соглашения, систе-

матического нарушения установленных законодательством правил пользования недрами, а также, если он в течение установленного в лицензии или Лицензионном соглашении срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах, компетентные органы направляют пользователю недр письменное уведомление о допущенных им нарушениях. Если пользователь недр не принимает в течение трех месяцев необходимых мер по устранению отмеченных нарушений, может быть принято решение о прекращении права на пользование недрами.

Прекращение действия лицензии на право пользования недрами не прекращает обязанности недропользователя по:

- рекультивации земельного участка и ликвидации горного имущества;
- консервации и поддержанию горного имущества в сохранном, безаварийном и безопасном для людей и окружающей среды состоянии до его передачи последующему владельцу права пользования недрами;
- передаче геологической информации и первичной документации в Государственный геологический информационный фонд.

Производится это решением органа, предоставившего лицензию, и, несмотря на то что статья закона предоставляет право недропользователю, не согласному с таким решением, обжаловать его в судебном порядке, это не меняет разрешительного характера регулирования взаимоотношений недропользователя и государства.

Как показывает жизнь, недропользователи зачастую не согласны с решением государственных органов о прекращении действия их лицензий. Отсюда и большое количество исков не только в местные суды, но и международные. По очень многим месторождениям, и не только золоторудным (Джеруй, Андаш, Кутессай, Трудовое, Талды-Булак Левобережный и т.д.), Кыргызская Республика или судилась, или судится.

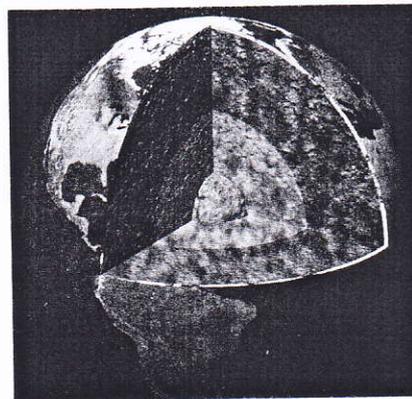
Естественно, такое положе-

ние дел не способствует становлению устойчивой системы прав на недра и развитию экономических отношений в сфере недропользования. Следует признать, что государственные органы используют лицензию, в зависимости от обстоятельств, и как «кнут», и как «пряник».

С учетом изложенного изменения в законодательстве о недрах должны коснуться в первую очередь способа и метода правового регулирования. На смену административно-правовому должно прийти гражданско-правовое регулирование отношений недропользования. Это конечно же не означает простого применения норм гражданского права без учета специфики данных отношений. Безусловно, будут сохраняться экологические, природоохранные и другие ограничения (например, целевое использование недр). Тем не менее в сфере экономики недр – это прежде всего недвижимость, приносящая доход, а права на недра – имущественные права. Данное обстоятельство должно стать определяющим при выборе модели правового регулирования указанных отношений.

Как известно, главным основанием возникновения гражданских прав и обязанностей является договор. В силу этого совершенствование законодательства должно идти по пути внедрения договорных начал в отношении недропользования, при котором основанием возникновения прав на недра является гражданско-правовой договор, а не лицензия или решение уполномоченных государственных органов.

Регулирование деятельности в сфере недропользования различными договорами гражданско-правового характера откроет широкие возможности для эффективного правового регулирования, позволит выбрать наиболее оптимальную юридическую связь участникам данных отношений (так, например, можно рассмотреть вопрос о введении субаренды либо доверительного управления участками недр, находящимися в государственной собст-



венности).

Реформа правового регулирования должна коснуться и системы государственного лицензирования недропользования. Лицензия в виде документа, удостоверяющего права на конкретный участок недр и определяющего условия пользования недрами, должна уйти в прошлое и ее место должен занять договор. Лицензироваться же может только сама деятельность горнодобывающих предприятий, при этом лицензия представляет собой специальное разрешение на осуществление данного вида деятельности.

Необходимо также пересмотреть положения Закона, касающиеся запрета на передачу участков недр в собственность физических и юридических лиц. Конечно, приватизации должны подлежать далеко не все недра на территории, но часть природных ресурсов (например, участки недр местного значения) вполне может быть передана в частные руки без ущерба для интересов государства.

Создание благоприятного инвестиционного климата и устранение барьеров при получении разрешительных документов на всех уровнях государственной власти будет способствовать привлечению частных инвестиций в горнодобывающую отрасль и проведение поисково-разведочных работ на все виды полезных ископаемых.

Без всякого сомнения, все вышеуказанные моменты подлежат всесторонней проработке и обсуждению, но необходимость внесения изменений в законодательство о недрах все-таки очевидна.