

Российская академия наук
Отделение наук о Земле
Экспертная комиссия по научно-технической экспертизе недропользования

**ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА
НОРМ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НОРМ ИНЫХ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ И СОДЕРЖАЩИХ КОРРУПЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ**

ИПКОН РАН
Москва 2017 г

Введение

В работе рассмотрены пробелы и коллизии норм законодательства Российской Федерации о недрах, а также положения иных нормативных правовых актов, затрагивающих отношения недропользования, которые способствуют проявлению коррупционных факторов. Проанализированы проблемы, связанные с несовершенством правового регулирования отношений, возникающих в сфере недропользования.

Российская Федерация располагает уникальной минерально-сырьевой базой и большими перспективами ее дальнейшего ее расширения. Отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр, регулирует Закон Российской Федерации «О недрах».

На базе этого Закона сложилась государственная система лицензирования пользования недрами. Однако инвесторы, в том числе и иностранные субъекты предпринимательской деятельности, зачастую не заинтересованы инвестировать средства в развитие горнодобывающей отрасли. Происходит это по следующим причинам:

- система пользования недрами ориентирована, в основном, на административно-правовые методы регулирования;
- имеются коллизии норм законодательства Российской Федерации о недрах с нормами иных законодательных актов.

Перечисленные причины обуславливают коррупционные явления, проявляющиеся в процессе предоставления, недропользования, а также прекращения права пользования недрами, реализации прав и обязанностей субъектов отношений и контрольно-надзорных мероприятий.

Для более детального рассмотрения проблемы выполнен анализ отдельных норм законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения недропользования. Результаты такого анализа представлены в табличной форме. В ее результирующей части не приведена конкретная редакция предлагаемой поправки, но она имеется у авторов по каждой статье и может быть передана по запросу федерального органа власти, обладающего правом законодательной инициативы.

Экспертная оценка норм горного законодательства РФ, содержащих коррупционные факторы, выполнена экспертами Московского городского отделения Академии горных наук, аккредитованного Минюстом РФ (Свидетельство от 24.03.2016 № 2359) и членами экспертной комиссии ОНЗ РАН по научно-технической экспертизе недропользования и экспертно-консультативного совета АГН по правовым проблемам изучения и освоения недр на основе: Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. ФЗ от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 329-ФЗ), «Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010г. № 96 с учетом материалов Парламентских слушаний в Государственной Думе РФ и совете Федерации, а также публикаций специалистов в том числе: М.В.Дудиков, Е.С.Мелехин. Правовые аспекты регулирования недропользования. – М.: Издательство АНО «Аудит недропользования». – 2008. – 270 с.; В.П.Орлов, М.В.Дудиков, Е.С.Мелехин. Правоприменительная (судебная) практика в недропользовании. Аналитический доклад. – Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды. – 2010. – 84с.

**ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА
НОРМ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НОРМ ИНЫХ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ И СОДЕРЖАЩИХ КОРРУПЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ**

№ п/п	Нормы правовых актов	Обоснование наличия коррупционных проявлений	Предложения по устранению коррупционных проявлений
1	2	3	4
Нормы федеральных законов, содержащих предпосылки коррупционных проявлений			
1.	<p>В Законе РФ «О недрах» отсутствуют нормы, раскрывающие смысл и содержание применяемых понятий, определений и терминов.</p> <p>В частности, в ст. 11 и 12 ФЗ «О недрах» использование таких терминов, как «договор», «соглашение», «конкурс», «аукцион» без раскрытия особенностей горного производства приводит к применению судами норм гражданского законодательства. Это отмечено, например, в Постановлениях Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.10.1998, Арбитражного суда г.Москвы от 20.01.2003, Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.06.2006.</p>	<p>Отсутствие в Законе РФ «О недрах» норм, допускающих различную трактовку применяемой терминологии, отражающей специфические особенности горного производства, приводят к неоднозначному, часто неверному пониманию правовых норм и принятию судами противоречивых решений.</p> <p>Наглядным подобным примером могут служить длительные судебные процессы горнодобывающих компаний черной металлургии с Налоговыми службами по поводу термина «готовая (товарная) продукция».</p> <p>Налоговые службы для начисления НДС трактуют при золотодобыче готовую продукцию как «золото в руде», что вызывает все нарастающий вал судебных процессов с предприятиями.</p>	<p>В Законе РФ «О недрах» должна быть выделена глава (раздел), раскрывающая конкретный смысл применяемых понятий, определений и терминов, т.е. ввести т.н. «дефинитивные нормы», в частности, считается готовой продукцией на золотодобыче металл в виде «сплава Доре».</p> <p>Гармонизировать термины и понятия налогового законодательства, касающиеся налогообложения предприятий-недропользователей, с терминами и понятиями законодательства о недрах и недропользовании</p>
2.	<p>В Законе РФ «О недрах» нет конкретного определения объекта лицензирования, в т.ч. «крупных» месторождений, поскольку публикация о выносимых на конкурс или аукцион таких объектов согласно п.11.2 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» о проводимых торгах должно составлять не позднее 6 месяцев до даты их проведения (во всех остальных случаях – 3 месяца).</p>	<p>Нечеткая конкретизация объектов лицензирования приводит к конфликтным ситуациям, как это произошло в 2002 г. с месторождениями Вала Гамбурцева, на которые МПР и Администрация НАО издали совместное Постановление «О проведении конкурса на право пользования недрами с целью изучения, разведки и добычи углеводородного сырья на Вала Гамбурцева, расположенном в Ненецком автономном округе» с приложением условий проведения конкурса.</p> <p>Один из двух участников конкурса, не посчитав этот объект крупным, представил документы позднее 3 месяцев и в результате ему было отказано</p>	<p>В ст. 13.1 ФЗ «О недрах» внести поправку, раскрывающую понятие «крупный объект».</p>

		участвовать в конкурсе. Обращение в суд не имело успеха, т.к. фактически конкурс был проведен по 3 самостоятельным месторождениям и выданы отдельные лицензии. Причина – в законе нет понятия «крупный объект».	
3.	Согласно ст. 10.1 Закона Российской Федерации "О недрах" «Основания возникновения права пользования недрами» «Основаниями возникновения права пользования участками недр являются:»	Конструкция нормы предполагает дискреционное решение органов в процессе предоставления права пользования недрами	Внести поправку в ст. 10.1 Закона Российской Федерации "О недрах" в соответствии которой по установленному перечню оснований уполномоченные органы обязаны предоставить право пользования недрами
4.	В Законе РФ «О недрах» отсутствуют нормы, регламентирующие императив предоставления права пользования недрами по факту открытия месторождения за счет собственных средств недропользователя	Отсутствие подобной нормы применительно к участкам недр дает возможность расширительно толковать функции и полномочия представителей государственных органов. В этой связи возникает возможность принятия уполномоченными органами любых решений по их усмотрению. Как следствие, практика лицензирования за 2005-2010 гг. показывает, что недропользователям из 89 выданных лицензий на поиски и оценку месторождений впоследствии не было предоставлено 73 лицензии на разведку и разработку месторождений.	Ввести в ФЗ «О недрах» ст. 10.2: "10.2. Открытием месторождения полезных ископаемых для целей настоящей статьи считается положительный результат поисковых и геологоразведочных работ, проведенных недропользователем, подтвержденный постановкой на государственный баланс запасов или ресурсов полезных ископаемых нового месторождения при совокупности следующих факторов: - факт открытия месторождения полезных ископаемых подтверждается комиссией, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр для проверки наличия лицензии на право пользования недрами, на основании которого проведены поиски и оценка открытого месторождения; - нахождения запасов или ресурсов открытого месторождения на государственном (или оперативном) балансе запасов (ресурсов) полезных ископаемых; - наличие документов, подтверждающих внебюджетный статус финансовых ресурсов, при проведении поисковых работ".
5.	В Законе РФ «О недрах» не установлен порядок рассмотрения заявок пользователей недр на получение права пользования недрами для захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, а также для других видов пользования недрами, в т.ч. использования	Отсутствие норм, устанавливающих порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами, предполагает расширительное толкование функций и полномочий представителей государственных органов.	В ст. 10.1 Закона РФ "О недрах" и в "Положение о порядке лицензирования пользования недрами", утв. Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 необходимо <u>ввести</u> нормы, устанавливающие <u>порядок предоставления</u> права пользования недрами по каждому виду

	пространства недр.		пользования и каждому из оснований возникновения права пользования. Затем разработать и утвердить в Минюсте России нормативные правовые акты о порядке рассмотрения заявок на получение лицензий, удостоверяющих право пользования недрами
6.	Законом РФ «О недрах» не установлены порядок и критерии отказа в принятии заявок на получение права пользования участками недр.	Имеется ряд примеров, свидетельствующих о различном толковании п.11.4 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами», содержащим значительный перечень сведений, предъявляемых к недропользователю. Такие примеры возникают в связи с отказом в приеме заявок от субъектов предпринимательской деятельности на право пользования недрами и обращением в суд, который чаще всего не удовлетворяет просьбу истца, как это было в 2002 при организации торгов по Абаканскому железорудному месторождению. Отсутствие четкого и понятного порядка и принятых терминов отказа в принятии заявок создает конфликтные ситуации, разрешение которых во многом определяется государственными органами исполнительной власти, а суды, не имея конкретных правовых норм, не всегда способны принять правильное решение, подчас таящее в себе коррупционную составляющую.	Ввести в Закон РФ «О недрах» нормы, дающие конкретные условия отказа о принятии заявок на участие в торгах и уточнить п.11.4 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами».
7.	ФЗ №58 внесено изменение в Закон РФ «О недрах», согласно которому в случае открытия недропользователем, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов, месторождения полезных ископаемых, относящегося к объектам федерального значения, ему может быть отказано в предоставлении права или прекращено право пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства.	В связи с данной нормой возникает проблема правоприменения, поскольку об угрозе обороне страны и безопасности государства объявляет само государство. Объективные критерии возникновения таких угроз отсутствуют, что не исключает формальную возможность отстранения от продолжения работ компании-недропользователя в любой из возникших ситуаций по субъективным причинам.	Необходима конкретизация критерия возникновения угроз с определением закрытого перечня случаев отказа в предоставлении права пользования недрами, а также закрытого перечня случаев прекращения такого права.
8.	В ст. 13.1 ФЗ «О недрах» в критерии выявления победителя конкурса (аукциона) по научно-техническому уровню программ геологического изучения недр и вклада в социально-экономическое развитие территории не установлены: статус этих программ, достаточность вклада в социально-	Создается возможность свободного толкования принятых понятий при установлении победителя конкурсов (аукционов).	В ст. 13.1 необходимо внести: 1) уточнение формулировки основного критерия выявления победителя конкурса на право пользования участком недр, а именно: "научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр",

	экономическое развитие территории и конкретные обязательства по их реализации.		изложив его в редакции: "научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр, предлагаемых претендентами"; 2) указание на критерии определения достаточности вклада в социально-экономическое развитие территории; 3) норму, распространяющую на случаи аукционного определения недропользователя и предусматривающую <u>инвестирование в социально-экономическое развитие территории</u> , как это установлено при конкурсном определении победителя.
9.	В Законе РФ «О недрах» не закреплены, статус, форма и содержание понятия «вклад в социально-экономическое развитие территории», источники его формирования. ¹	Факт различной трактовки указанного понятия (2005 г.) уполномоченными органами и недропользователями, приведшей, в конечном счете, к разрешению спора в апелляционной инстанции Арбитражного суда, подробно изложен в работе []. Суть в том, что ОАО «У» в своей заявке об участии в конкурсе на право пользования недрами предложило направить на социально-экономическое развитие региона 108,0 млн. дол. за счет прибыли от реализации проекта, предусмотрев в том числе вклады как имущественного, так и неимущественного характера. После проведения конкурса требуемый, согласно Постановлению МПР России от 24.11.2000 и Администрации субъекта РФ от 23.11.2000 договор между ОАО «У» и регионом заключен не был, а предложенные недропользователем условия оказались включены непосредственно в лицензионное соглашение. При этом, если в конкурсных предложениях Общества расходы на социально-экономические программы региона предусматривались из прибыли от реализации проекта с указанием перечня приоритетных программ, то в лицензионном соглашении	В ФЗ «О недрах» следует закрепить статус, форму и содержание понятия «вклад в социально-экономическое развитие территории».

¹ В.П.Орлов, М.В.Дудиков, Е.С.Мелехин. «Проблемы законодательства о недрах, выявляемые судебной практикой». Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. №5. Стр. 58.

		отчисления рассматривались как безусловные и не связанные с результатами деятельности предприятия. В итоге апелляционная инстанция Арбитражного суда не удовлетворила иск администрации региона к ОАО «У».	
10.	В соответствии с частями первой и второй ст. 23.2 Закона РФ «О недрах» (ч. 1) «Разработка месторождений полезных ископаемых ... осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами», которые «... до утверждения подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр», однако <u>требование об обязательности проведения экспертизы проектов и их платности, отсутствует.</u>	Во исполнение указанной нормы Правительство РФ Постановлением №118 от 03.03.2010 утвердило «Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр». Это Положение не согласуется с «Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», утвержденных Постановлением Правительства РФ № 145 от 05.03.2007, а также с «Положением о составе разделов проектной документации и требований к их содержанию», утвержденным Постановлением Правительства РФ №87 от 16.02.2008, изданным во исполнении Градостроительного кодекса (ст. 4 ч. 1). МПР, выполняя требование ФЗ «О недрах» (ст. 23.2) и Постановление Правительства РФ №118 от 03.03.2010 (п. 14) издало Приказ №218 от 25.06.2010 об утверждении «Требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервации горных выработок и первичную переработку минерального сырья». Структура проектной документации, определяемая Постановлениями Правительства РФ №87 от 16.02.2008 существенно отличается от структуры проектной документации, определяемой Приказом МПР №128 от 25.06.2010. При этом решение комиссии (ЦКР-ТПИ Роснедра) о согласовании проектной документации является заключительным этапом согласований после заключений «Главгосэкспертизы», Ростехнадзора и Росприроднадзора.	В краткосрочном (не более года) периоде: 1) внести поправки в Закон Российской Федерации "О недрах", обязывающую проводить экспертизу технических проектов и проектной документации и ввести платность ее проведения; 2) исключить из Градостроительного кодекса положение о проведении экспертизы объектов недропользования. В дальнейшем (через 1-2 года) в Закон Российской Федерации "О недрах" необходимо ввести норму устанавливающую «Комплексную единую горную экспертизу объектов недропользования», включив в нее строительную, технико-технологическую, экологическую и промышленную безопасность недр и недропользования.

		Приведенная несогласованность и разноречивость принятого порядка утверждения проектов и проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых существенно усложняет и затягивает процесс согласования с недропользователями проектов и проектной документации и создает предпосылки к коррупционным проявлениям при прохождении указанных 4-х экспертиз.	
11.	В ФЗ №222-ФЗ от 18.07.2011 «О внесении изменений в ФЗ «О недрах» и ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ», в котором приняты действительно весьма своевременные нормы о возможности изменений границ участков недр, предоставленных для разведки и (или) добычи полезных ископаемых в случае выхода залежи полезного ископаемого за пределы участка недр. Однако при этом не установлены ограничения ни по площади залежи, ни по объему запасов полезных ископаемых, "прирезаемых" к основному участку недр.	Нововведение дает возможность правоприменителю определять по своему усмотрению объем "прирезаемых" без аукциона или конкурса запасов: либо это 10-25 % запасов основного участка, либо все 100 %, а то и больше.	Внести поправки в Закон РФ «О недрах», устанавливающие ограничения по объему, площади и глубине изменений границ лицензионного участка недр.
12.	Законодательством о недрах не предусмотрено создание резервов балансовых (промышленных) запасов полезных ископаемых и его допустимой величины, обеспечивающих, с одной стороны, нормальную деятельность компании на 20-25 лет, а с другой, недопущение чрезмерного наличия залицензированного количества разведанных запасов с учетом прогнозных ресурсов.	Отсутствие норм, регламентирующих диапазон целесообразного и возможно допустимого количества резервируемых запасов (и прогнозных ресурсов) создает условия, при которых одни компании приобретают лицензии на участки недр с запасами полезных ископаемых на 50-60 лет, не предусматривая в генеральных схемах развития роста производственной мощности предприятия (оставляя «про запас»), а другие ориентируются на запасы со сроком разработки 5-8 лет. Безусловно, подобная упрощенная схема оценки наличия у компании определенных запасов не может служить эталоном, однако, она свидетельствует о существовании серьезной проблемы правового урегулирования оптимальных объемов приобретаемых запасов по видам полезных ископаемых с учетом влияющих факторов, в т.ч. «замораживания» природоресурсного капитала.	Необходимо разработать и узаконить «Методику определения оптимальной величины резервируемых месторождений полезных ископаемых». Кроме того, целесообразно ввести норму, устанавливающую возможность формального и оперативного переоформления нескольких лицензий в одну по просьбе недропользователя, а также предоставить преимущественное право добывающего предприятия на прилегающие или более глубокозалегающие участки недр.
13.	В Законе РФ «О недрах» допущено несоответствие норм ст. 17.1 и ст. 9, заключающееся в том, что в ст. 9 установлено, что "пользователи недр должны иметь	Несоответствие норм ст. 9 и ст. 17.1 не дает возможность передать права пользования недрами указанным субъектам предпринимательской	В ст. 17.1 необходимо норму абзаца 6 привести в соответствие с нормой ст. 9. Текст после слов "имеются необходимые разрешения (лицензии)

	<p>разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недр, или привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих такие разрешения (лицензии)", а в ст. 17.1 в одном из случаев перехода права пользования участками недр установлено, что юридическое лицо должно иметь необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, не упоминая при этом о праве данного юридического лица привлекать для осуществления такой деятельности лиц, имеющих такие разрешения (лицензии).</p>	<p>деятельности без нарушения норм Закона Российской Федерации "О недрах", что является одним из факторов, ведущих к необоснованно свободному применению приведенных норм.</p>	<p>на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием" дополнить уточнением: "у нового юридического лица или у лиц, привлекаемых для осуществления этих видов деятельности".</p>
14.	<p>В ст. 17.1 ФЗ «О недрах» недостаточно полно регламентированы правоотношения, возникающие в связи с переходом права пользования недрами.</p>	<p>Разработанный и утвержденный Административный регламент в сочетании со ст. 14 ФЗ «О недрах» существенно улучшил порядок перехода прав пользования участками недр. Но учесть все возможные ситуации, возникающие при переоформлении лицензий, практически невозможно, ибо каждый объект (ресурс недр) имеет свои, присущие только ему горно-геологические, горнотехнические и другие характеристики, поэтому недропользователь всегда сможет найти такие варианты передачи прав пользования участком недр, которые позволят обойти предъявляемые требования, например, по сохранению недр, охране окружающей природной среды, оказанию социально-хозяйственных услуг и пр.²</p> <p>В свою очередь органы власти также могут использовать схемы передачи права пользования недрами от одного недропользователя другому субъекту предпринимательской деятельности, который может не соответствовать требованиям Закона Российской Федерации "О недрах".</p>	<p>Представляется целесообразным изменить тип правового регулирования перехода права пользования недрами. В частности, разрешительный тип правового регулирования, при котором субъекты предпринимательской деятельности – пользователи недр, вправе осуществлять только те действия, которые разрешены, можно заменить на общедозволительное правовое регулирование. Законодательно следует устанавливать не перечень случаев перехода права пользования недрами и переоформления лицензии, а более точный перечень требований к субъектам предпринимательской деятельности, которым разрешается пользование недрами, а значит, и переуступкам им права пользования.</p> <p>Установление закрытого перечня требований к потенциальным недропользователям позволит действительно допускать к пользованию недрами только тех субъектов предпринимательской деятельности, возможности и предыдущий опыт которых будут способствовать наиболее эффективному использованию недр.</p> <p>Следует также разрешить изменение условий</p>

² Более подробно см. М.В. Дудиков О переходе права пользования участками недр. // «Экологическое право». Федеральный журнал №3 2003г.

			<p>при переходе прав по взаимному соглашению контрагентов отношений – органа управления государственным фондом недр и недропользователя. При этом очевидно, что порядок и условия перехода права пользования недрами и переоформление лицензии должны оставаться в рамках административной юрисдикции³.</p> <p>Целесообразно также «определение размера и порядка компенсации затрат, понесенных пользователем недр, осуществлявшим за счет собственных средств геологическое изучение недр, при получении им отрицательных геологических результатов...»⁴.</p>
15.	<p>В ст. 17.1 Закона РФ «О недрах» не предусмотрена возможность обратного перехода права пользования недрами прежнему владельцу. В то же время остаточные балансовые запасы на участке недр уже не имеют практического интереса в отношении их добычи ни для кого, кроме первоначального пользователя недр, обладающего инфраструктурой и горным имуществом на данном объекте. Тем не менее, участок недр практически возвращается в нераспределенный фонд.</p>	<p>Невозможность обратного перехода права пользования недрами прежнему владельцу создает проблемы как у государства, так и у бывшего недропользователя, решить которые при существующем законодательстве невозможно.</p>	<p>Требуется ввести норму, позволяющую восстановить прежнее положение (осуществить реституцию).</p>
16.	<p>Законом ФЗ «О недрах» (ст. 17¹) не установлен момент перехода права пользования недрами и нет нормы по поводу сроков возврата ранее выданных лицензий на право пользования недрами.</p>	<p>Указанные упущения в горном законодательстве позволяют недропользователям вести работы даже без лицензии, что способствует возникновению коррупциогенных факторов.</p> <p>В частности, в республике Саха (Якутия) при добыче рудного золота на месторождениях: Канавное, Якутское и Северное недропользователь решил переоформить лицензии на другого пользователя. Процесс оформления затянулся почти на 3 месяца (01.10-2003 – 22.12.2003), в течение которых новый владелец, продолжая добычу (в этот период фактически без лицензии), в результате чего государство понесло убытки на сумму почти 24 млн.</p>	<p>В Закон РФ «О недрах» внести поправку, регламентирующую обязательность фиксировать момент перехода права пользования недрами от одного субъекта к другому.</p> <p>Необходимость принятия такой поправки обусловлена еще и тем обстоятельством, что привлечь недропользователя, например, к административной ответственности, согласно ст. 4.5 Административного кодекса можно лишь не позднее 2 месяцев со дня совершения административного правонарушения, т.е. момент (период) перехода права пользования</p>

³ Там же.

⁴ Мелехин Е.С. Государственное регулирование геологического изучения недр: проблемы и пути решения. // Маркшейдерия и недропользование, № 6, 2013г. С. 13.

		рублей.	недрами должен быть согласован в обоих законодательных актах.
17.	<p>В ст. 20 (часть II) Закона РФ «О недрах» изложены основные случаи досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; 2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии; 3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами; 4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие); 5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; 6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; 7) по инициативе владельца лицензии; 8) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, непредставления или нарушения сроков представления геологической информации о недрах в соответствии со статьей 27 настоящего Закона в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации (в отношении лицензий на пользование участками недр местного значения); 9) по инициативе недропользователя по его заявлению. 	<p>Рассмотрение приведенных оснований для досрочного прекращения, приостановления или ограничения прав пользования недрами позволяет сделать однозначный вывод о том, что практически п.п. (1-5, 8) не корректны, декларативны и <u>допускают любое толкование оснований для досрочного прекращения, приостановления или ограничения прав</u> пользования недрами.</p> <p>Кроме того, досрочное прекращение права пользования недрами не только не отвечает интересам государства, не способствует привлечению инвестиций и формированию рыночных отношений, но и делает невозможным выполнение таких функций, как охрана окружающей среды, стимулирование эффективного и комплексного недропользования, внедрение инноваций. При этом нормы, регулирующие прекращение права пользования недрами, в ряде случаев практически необоснованно запрещают выполнение действий, которые одновременно выгодны и государству, и субъекту предпринимательской деятельности, к тому же технологически наиболее целесообразны для объекта отношений – участка геосреды.</p> <p>Нельзя не учитывать также социальные и политические последствия прекращения права пользования недрами, масштабы которых могут превышать муниципальный и даже региональный уровень.</p> <p>Кроме этого не конкретизированы понятия «прекращения», «приостановления» или «ограничения права пользования недрами», не определены также случаи и основания применения прекращения, приостановления или ограничения этого права.</p> <p>Несовершенство рассматриваемого института прекращения права пользования недрами не исключает даже возможности применения его в качестве рычага административного давления на</p>	<p>Ст. 20 ФЗ «О недрах» требует кардинальной переработки, исключения декларативных выражений, разработки и принятия конкретных, объективных показателей (критериев), обосновывающих возможные (не только приведенные) случаи нарушения прав пользования участками недр и соответственно досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами. Следует также конкретизировать понятия «прекращения», «приостановления» или «ограничения права пользования недрами» с указанием случаев их применения.</p>

		добывающую компанию, поскольку по формальным признакам наличие нарушений лицензионных условий, обусловленных изменчивостью природных факторов и низкой достоверностью исходной информации, но не правомерно относимых на недостатки работы недропользователя, можно найти по большинству действующих лицензий. Т.е. эта статья коррупциогенна.	
18.	В ст. 20 Закона РФ «О недрах» отсутствует порядок прекращения права пользования недрами при проведении ликвидационных, консервационных и рекультивационных мероприятий и лишь обозначена необходимость и обязательность их осуществления.	Указанное упущение приводит к тому, что некоторые недропользователи по завершении работ не проводят природоохранные мероприятия, в результате чего возникают негативные, а подчас катастрофические проявления, как это было в Восточном Донбассе, в Кузбассе и НАО.	В ст. 20 Закона РФ «О недрах» требуется внести норму конкретизирующие права и обязанности государства и недропользователей в процессе проведения ликвидационных и консервационных мероприятий.
19.	<p>Установленные Законом «О недрах» нормы, регулирующие правоотношения, возникающие в связи с прекращением права пользования недрами, имеют следующие недостатки []:</p> <p>1. Отсутствие в российском законодательстве о недрах норм, в соответствии с которыми условия о возмещении затрат на проведение поисковых работ должно быть предусмотрены в условиях конкурса или аукциона.</p> <p>2. Нормами Закона РФ «О недрах» не предусмотрена обязательность оформления органом, выдавшим лицензию, решения о прекращении права пользования недрами во всех случаях.</p> <p>3. Отсутствуют методики расчета компенсационных выплат, связанных с досрочным прекращением права пользования участком недр, в связи с предоставлением такого участка для целей его разработки другому субъекту предпринимательской деятельности.</p> <p>4. Отсутствует установленная нормативным правовым актом возможность и порядок разделения участка недр на отдельные объекты лицензирования.</p>	<p>Наличие указанных упущений в Законе РФ «О недрах» порождает значительное количество судебных исков, которые во многих случаях заканчиваются не в пользу недропользователей. В частности []:</p> <p><u>Пример 1.</u> Горнодобывающее предприятие, ведущее разработку Горлыкгольского и Остинского месторождений нефрита (Бурятия) из-за несвоевременного предоставления отчетности досрочно лишено прав пользования недрами, несмотря на судебные разбирательства.</p> <p><u>Пример 2.</u> Недропользователь получил лицензию на геологическое изучение Мусюршор-Шорсандивейского участка в НАО. В дальнейшем он обратился в МПР России с просьбой вычлнить из участка Мусюршорское месторождение нефти и инициировало по нему конкурс на право получения смешанной (сквозной) лицензии (изучение, разведка, добыча). Одно из условий конкурса заключалось в выплате прежнему обладателю лицензии компенсации, обусловленной досрочным прекращением действия этой лицензии. Обладателем новой лицензии признан другой недропользователь, который не уплатил указанную компенсацию. Судебные тяжбы оказались безрезультатными, т.к. в Законе Российской Федерации «О недрах» не раскрыто понятие «компенсация». Суд принял</p>	<p>В Закон Российской Федерации "О недрах" необходимо внести соответствующие изменения и дополнения с учетом отмеченных недостатков.</p> <p>Необходимо также определить случаи и порядок разделения участка недр на отдельные объекты лицензирования.</p>

		<p>решение исходя из собственного толкования этой статьи.</p> <p><u>Пример 3.</u> Схожая по существу, но разная по итогам судебного разбирательства ситуация произошла с недропользователем, получившим право на разведку и добычу россыпного золота ручья Замогта (Бурятия). По объективным причинам действие лицензии было временно прекращено, а затем вновь выставлена на конкурс с дополнительным условием возмещения прежнему владельцу лицензии понесенных затрат. Условие конкурсная комиссия не учла, и суд отклонил возмещение прежнему владельцу затрат, и лишь апелляционная инстанция отменила решение суда.</p>	
20.	Ст. 20 (часть 2) Закона РФ «О недрах» определяет, что «... право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, выдавшими лицензию.», т.е. в административном (<u>несудебном</u>) порядке.	<p>Норма не согласуется со ст. 34 ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой <u>приостановление</u> размещения, проектирования, ввода в эксплуатацию и эксплуатацию сооружений и иных объектов, <u>осуществляемое по решению суда.</u></p> <p>Возникает вольное трактование этих норм при принятии решений о прекращении права пользования недрами.</p>	Целесообразно согласовать указанные в обоих законах нормы, регулирующие указанные правоотношения.
21.	В ст. 20 Закона РФ «О недрах» введены понятия в части прекращения прав пользования недрами, которые не имеют конкретного содержания, как-то «нарушение <u>существенных условий</u> лицензии» (п.2), или « <u>систематическое нарушение</u> пользователем недр установленных правил пользования недрами» (п.3).	Подобная неопределенность указанных понятий дает возможность уполномоченным органам считать любое условие пользования недрами <u>существенным</u> , либо <u>систематически</u> нарушаемым.	Следует дать конкретное определение термина «существенные условия лицензии» и вместо «систематическое нарушение» принять понятие «неоднократное нарушение», под которым согласно ст. 16 Уголовного кодекса понимается «два и более нарушений».
22.	В Законе РФ «О недрах» отсутствует требование о необходимости обязательной фиксации оснований прекращения права пользования недрами.	Отсутствие такого требования ведет со стороны органа государственной власти, выдавшего лицензию, к нечеткой регламентации прав недропользователей и возможности расширительного толкования норм законодательства о недрах.	Требуется ввести норму об обязательности фиксации факта прекращения права пользования недрами в виде документа, имеющего юридическую силу.
23.	В ст. 26 Закона РФ «О недрах», касающейся ликвидации или консервации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, не конкретизирована процедура реализации ликвидации или консервации, включающие права и обязанности	Указанные упущения в законе создает возможность откладывать эти работы на неопределенное время, а уполномоченные органы управления государственным фондом недр имеют неограниченную сферу применения норм ст. 26	Внести коррективы в ст. 26 (части 1 и 2) Закона РФ «О недрах» устраняющие указанные недостатки.

	<p>недропользователей по проведению ликвидационных и консервационных мероприятий.</p> <p>В Законе РФ «О недрах» не указано, входит ли в понятие «пользования недрами» ликвидационные и консервационные работы.</p>	(части 1 и 2).	
24.	<p>В Законе РФ «О недрах» отсутствуют нормы, регламентирующие правовые отношения к горному имуществу, учитывающие специфичность прав на него.</p> <p>«Особенность недропользователя состоит в том, что собственник, пользователь или владелец горного имущества, осуществляя свои правомочия по отношению к этому имущественному комплексу, воздействует на недра как на объект государственной собственности, а сами горное имущество, за исключением оборудования, неразрывно связано с конкретным участком недр»⁵. Специфичность прав на горное имущество заключается в том, что оно неразрывно связано с освоением ресурсов недр, его технологией, что с правовой точки зрения определяется разрешением (лицензией) на право пользования участком недр.</p> <p>Отсюда в частности, следует, что владелец горного имущества, утративший право пользования участком недр, должен иметь право, передавая лицензию другому недропользователю, потребовать у него покупки этого имущества.</p>	<p>Отсутствие в Законе РФ «О недрах» подобной нормы ущемляет интересы владельцев, горного имущества, утративших право пользования недрами на данном участке, и может явиться источником споров между прежним и новым владельцем участка недр. Подобные споры обычно рассматриваются в Арбитражном суде, как это было, например, при проведении аукциона по Осиновскому участку недр (Саратовская обл.) с целью разведки и добычи углеводородного сырья, когда Федеральный Арбитражный суд Московского округа по иску ФАС России к Роснедрам признал аукцион не состоявшимся⁶.</p> <p>Правомерно считать, что возникшая коллизия таит в себе коррупционную составляющую, прежде всего по той причине, что суд принял свое решение, не имея соответствующей нормы.</p>	<p>«Объект недропользования представляет собой сложный имущественный комплекс, состоящий из технической инфраструктуры и участка недр. При этом техническая инфраструктура является частной собственностью, а участок недр – собственностью государства. В случае прекращения права пользования недрами возникают проблемы, связанные с передачей участка недр другому эффективному недропользователю, обусловленные тем, что техническая инфраструктура является собственностью недропользователя, правовой режим которой регулируется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющими свободу распоряжения собственностью. Такое обстоятельство является непреодолимым препятствием для освоения месторождения, если собственник такой инфраструктуры отказывается ее отчуждать.»⁷</p> <p>Требуется внести соответствующие нормы в ФЗ «О недрах» и в Гражданский кодекс РФ.</p>
25.	<p>«Положение о порядке лицензирования пользования недрами», утв. Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1, имеет следующие недостатки:</p> <p>а) отсутствует указание конкретных специфических позиций процессуального порядка проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, порядка подготовки и согласования условий пользования недрами, а также порядка выдачи</p>	<p>Приведенные недостатки способствуют дискреционным решениям уполномоченных органов власти.</p>	<p>В законодательстве о недрах необходимо установить основные принципы лицензирования пользования недрами, а также понятия "момент возникновения" и "момент прекращения" права пользования недрами и их содержание, а в "Положении о порядке лицензирования пользования недрами", утв. Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1, более детально</p>

⁵ В.П.Орлов, М.В.Дудиков, Е.С.Мелехин . «Проблемы законодательства о недрах, выявляемые судебной практикой». Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. №5, с.57-63.

⁶ Там же. Стр. 57.

⁷ М.В. Дудиков. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М. 2015г. с. 20.

	<p>лицензий;</p> <p>б) отсутствуют нормы, регламентирующие порядок внесения изменений и дополнений лицензии, в частности порядок изменения границ участков недр, имеющих статус горного отвода;</p> <p>в) не установлен порядок подготовки, согласования и утверждения проектной документации работ по недропользованию, проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель;</p> <p>г) нечетко сформулированы и малоэффективными являются нормы о порядке приостановления или досрочного прекращения права пользования недрами.</p>		регламентировать процесс лицензирования.
26.	<p>Согласно п.15.11 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами», утв. Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1, при изменении условий, связанных с реализацией добываемого минерального сырья, владелец лицензии может временно приостановить работы и в установленном порядке законсервировать или ликвидировать горнодобывающее предприятие, письменно уведомив об этом Геолком России или его территориальное подразделение. Время консервации включается в общий срок действия лицензии.</p> <p>В случае длительного периода консервации горнодобывающего предприятия или нарушения условий этой консервации, могущего привести к порче месторождения полезного ископаемого, Геолком России или его территориальное подразделение могут аннулировать выданную лицензию и предоставить ее в установленном настоящим Положением порядке новому владельцу.</p>	Со стороны уполномоченного органа возникает возможность злоупотреблять правом аннулировать выданную лицензию.	Целесообразно признать за недропользователем допустимость приостановления права пользования участком недр в связи с создавшимися объективными условиями (привести конкретный их перечень) по реализации добываемого минерального сырья и регламентировать конкретными сроками период консервации горнодобывающего предприятия.
27.	<p>Согласно п. 2 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» оценка объекта накопленного вреда окружающей среде включает в себя установление:</p> <ul style="list-style-type: none"> - объема или массы загрязняющих веществ, отходов и их классов опасности; - уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду, включая способность загрязняющих веществ к миграции в иные компоненты 	По всем приведенным параметрам - объем или масса загрязняющих веществ, уровни и объемы негативного воздействия на окружающую среду, необходимо определить количественный и качественные критерии. Отсутствие таких критериев будет являться основанием для проявления коррупциогенных факторов.	Необходимо подзаконными нормативными правовыми (бланкетными) актами установить необходимые критерии.

	природной среды, возможность загрязнения водных объектов, в том числе являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, возможность возникновения экологических рисков.		
28.	<p>Существует несогласованность норм Закона РФ «О недрах» и ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в части:</p> <p>1) момента возникновения права пользования недрами (соответственно – момент государственной регистрации лицензии и момент получения лицензии);</p> <p>2) перечисление субъектов правоотношений недропользования (в ст. 9 ФЗ «О недрах» используются понятия: «пользователь недр», «субъекты предпринимательской деятельности», «юридическое лицо»), а в ФЗ «О драг.металлах и драг.камнях» – «субъекты добычи и производства драг.металлов и драг.камней», «организаций, получившие в порядке, установленном этим законом и другими федеральными законами, специальные разрешения (лицензии)».</p>	Различие в понимании референций усложняет определение объектов отношений, особенно при судебных разбирательствах.	7. Ввести в эти законы однозначное толкование используемых понятий.
29.	Ст. 4 (п.п. 1 и 3) ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» не соответствует ст. 9 (ч.1) Закона РФ «О недрах» в части ограничения числа субъектов предпринимательской деятельности - пользователей недр. В ст. 4 Закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» установлено, что добыча и производство драгоценных металлов, добыча драгоценных камней могут осуществляться исключительно организациями, а в Законе РФ "О недрах" перечень недропользователей значительно шире.	Подобное несоответствие способно стать поводом для затягивания процесса получения лицензий на право пользования недрами.	Привести в соответствие указанные нормы этих законов.
30.	Ст. 5(п. 3) ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» указывает, что решение о включении отдельных разведанных месторождений в федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней принимается Президентом Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А в Законе РФ "О недрах" установлено, что перечень участков недр	Различное толкование полномочий органов власти может вызвать затруднения при рассмотрении конфликтных ситуаций в судебных инстанциях, особенно по вопросам предоставления права пользования участком недр из федерального фонда резервных участков недр.	ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» привести ст. 5 (п.3) в соответствие с Законом РФ «О недрах» (ст. 2.1).

	федерального значения официально опубликовывается федеральным органом управления государственным фондом недр в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в официальном издании Российской Федерации (ст. 2.1).		
31.	Ст. 345 (п.1) Налогового кодекса РФ не учитывает особенности горного производства, поскольку согласно ее содержанию лицо является плательщиком налога на добычу полезных ископаемых с момента получения им лицензии на право добычи и обязано представлять соответствующие декларации в налоговую инспекцию в установленные законом сроки независимо от результатов расчетов сумм налога к уплате в тех или иных налоговых периодах.	Правоприменительная практика показывает, что не учет специфических особенностей горного производства может привести к абсурдным решениям. Например, компания «Р» обратилась с жалобой в арбитражный суд, а затем в суды более высокой инстанции, поскольку в отчетный период добычу полезных ископаемых не осуществляла и потому не считала себя обязанной представлять налоговые декларации по налогу на добычу полезных ископаемых.	В ст. 345 (п. 1) включить норму, допускающую недропользователю представлять декларацию в другие сроки в случае объективных обстоятельств, перечисляемых в этой норме.
32.	В ст. 342 (п.1) Налогового кодекса РФ допущена грубая ошибка в части определения нормативов потерь при добыче полезных ископаемых. В ней записано, что «... нормативными потерями считаются фактические (!) потери, ...».	Подобная норма противоречит элементарной логике	Переработать текст ст. 342 (п.1) исключив допущенную ошибку.
33.	1. В п. 1 ст. 33 ФЗ «О техническом регулировании» установлено, что Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в отношении продукции или в отношении продукции и связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. Из этого следует, что с момента принятия технического регламента соблюдение прочих технических норм при пользовании недрами, напрямую не связанных с вопросами безопасности и экологии, становится факультативным мероприятием. 2. Кроме того, в этом законе по конкретным видам продукции завышены показатели безопасности по сравнению с зарубежными аналогами.	Приведенная норма этого закона создает неопределенности не только в деятельности контрольных и надзорных органов, но и подталкивает недобросовестных недропользователей к утрате внимания и снижению затрат на технические нужды, поскольку провоцирует широкое толкование соответствующих полномочий. Целесообразность такой нормы в данном случае сомнительна.	1. В Федеральном законе "О техническом регулировании" необходимо установить правовое значение всем техническим требованиям, связанным с процессом пользования недрами. 2. Необходимо откорректировать нормативное положение, в части требований к уровню безопасности, предусмотрев в нем обязательность сопоставления, производимого отечественного и соответствующих лучших образцов зарубежного оборудования по показателям безопасности.
34.	В части четвертой п. 4 ст. 9 ФЗ «О техническом	Приведенная норма позволяет злоупотреблять	Целесообразно установить, пусть даже более

	регулировании» установлено, что срок для публичного обсуждения проекта технического регламента со дня опубликования уведомления о разработке проекта технического регламента до дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения не может быть менее чем два месяца.	правом для сколь угодно долгого «обсуждения» проекта регламента недобросовестными правоприменителями. Подобный случай произошел с техническим регламентом на добычу и обогащение твердых полезных ископаемых (прим. авторов).	длительный, но ограниченный срок публичного обсуждения проектов технических регламентов, по крайней мере, по вопросам недропользования.
35.	В п.1 ст. 10 ФЗ «О техническом регулировании» предусмотрено проведение публичного обсуждения проектов технических регламентов. Однако допускаются "исключительные случаи", когда "Президент Российской Федерации вправе издать технический регламент без его публичного обсуждения". Но ведь это технические (!) регламенты.	Допуск издания технических регламентов «в исключительных случаях» по Указу Президента усложняет процедуру общественного обсуждения проектов и создает предпосылки для принятия спорных решений, поскольку проект Указов Президента РФ подготавливает его аппарат.	Необходимо более четко установить критерий определения таких случаев, при которых технические регламенты могут быть изданы без их публичного обсуждения. Следует также определить закрытый перечень «исключительных случаев».
36.	В ст. 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что в случае угрозы жизни или здоровью людей может быть применено административное приостановление деятельности, заключающееся во временном прекращении, в частности, осуществления отдельных видов деятельности (работ) срок до 90 суток.	Такая формулировка позволяет правоприменителю применять в качестве наказания недропользователя временное прекращение горных работ, что может оказаться во многих случаях неприемлемым решением, обусловленным технологией ведения горных разработок (водоотлив, вентиляция и пр.). Термин «угроза жизни» некорректен.	В ст. 3.12 Кодекса необходимо внести изменения в части исключения возможности приостановления ведения горных работ как формы административного наказания. Либо разработать процессуальный механизм передачи права пользования недрами временному оператору с учетом специфики использования горного имущества.
37.	Разночтение Закона РФ «О недрах» с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ. В п.3 ст. 33 этого Федерального закона сказано, что «... <u>не допускается включать в конкурсную документацию ... требований</u> (в т.ч. к <u>квалификации участника размещения заказа</u> , включая наличие у участника размещения заказа опыта работы ...))». В Законе РФ «О недрах» (ст. 9, 14, 22) о требованиях к квалификации и опыту конкретных видов деятельности или работ указывается, например, что "юридические лица, которые... имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет"; в некоторых случаях "к пользователям недр... предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта".	Противоречивые требования норм обоих законов <u>способны явиться источником неоднозначного толкования</u> приводимых норм и создания коррупционных факторов. И это важно, поскольку опыт работ и специфичность знаний необходимы, например, при проведении геолого-поисковых работ. Кроме этого процесс технико-технологического воздействия на участок недр связан с повышенным экологическим риском и опасностью для инженерной инфраструктуры и населения.	Внести в ФЗ №44 поправку, учитывающую специфические особенности недропользования и требующую предъявления дополнительных требований.
38.	ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции ФЗ	По закону имеются следующие замечания:	Следует ввести в ФЗ поправки, учитывающие

	от 11.07.2011 №200-903, от 21.11.2011 №329-ФЗ) в последней редакции существенно улучшил его содержание в сравнении с ФЗ №200-ФЗ от 11.07.2011 в части усиления контроля мер по антикоррупционной экспертизе правовых актов и проектов, о предоставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о мерах по предотвращению или урегулированию конфликта интересов госслужащих, об установлении запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения госслужащих вплоть до увольнения в связи с утратой доверия и ряд других положений.	1. Отсутствие в ст. 8 «Обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» таких важных сведений, как «расходы», ибо они в большей степени характеризуют финансовое состояние госслужащих. 2. Наличие понятийных неопределенностей, в т.ч. в ст. 7 п. 3, 7, 8, 9, 13; ст. 12.3, п.1; ст. 13.1, п. 2; ст. 14, п.1. 3. Многократное употребление слова «иное» в различных падежах, позволяет трактовать норму права по усмотрению чиновника. Приведенные замечания обуславливают возможность госслужащих использовать свое положение в личных целях, т.е. способствуют созданию конфликта интересов. Следовательно, сам закон содержит элементы проявления коррупции.	отмеченные замечания.
Нормы подзаконных нормативных правовых актов, содержащие предпосылки коррупционных проявлений			
40.	Административный регламент Федерального агентства по недропользованию (приказ Минприроды России № 315 от 29.09.2009 г.) предусматривает последовательность процессуальных действий органов власти при переоформлении лицензий на пользование участками недр. В частности, в п. 62 установлен запрет на пересмотр условий пользования недрами при изменении наименований юридических лиц - пользователей недр. Это противоречит Закону РФ "О недрах" (ст. 17.1), где норма о запрете пересмотра условий пользования недрами установлена только для случая перехода права пользования недрами другому лицу.	Подобное противоречие вызывает спорные ситуации и является благодатной почвой для возникновения коррупционной ситуации.	В административном регламенте Роснедр (Приказ МПР №315 от 29.09.2009) указанная норма должна быть отменена.
41.	В Приказе МПР РФ от 11 ноября 2004 г. N 689 «О порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых» в перечень необходимых для приложения к заявке материалов помимо и без того излишних (ненужных в этом случае) материалов, перечисленных по названию, могут быть затребованы также "иные" материалы, подтверждающие факт открытия месторождения полезных ископаемых.	Отсутствие четкой, понятной и однозначно трактуемой регламентации работы комиссий по установлению факта открытия месторождений и ошибочное введение в Инструкцию МПР понятия «иные» материалы способны служить <u>основанием для необоснованных и неограниченных требований со стороны органов исполнительной власти.</u>	В названной Инструкции МПР установить <u>закрытый перечень материалов</u> , прилагаемых к заявке по факту открытия.
42.	В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 12 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны	Данная норма является устаревшей и создает дополнительный административный барьер в	Исключить из п. 7 ч. 1 ст. 12 Закона «О недрах» фразу «согласованный уровень добычи

	<p>содержать согласованный уровень добычи минерального сырья.</p>	<p>деятельности горных и нефтегазодобывающих организаций. В настоящее время уровни добычи регулируются текущими условиями рыночной конъюнктуры. Их фиксирование в лицензии не имеет практического смысла и не дает преимуществ для регулирования государством порядка добычи. На практике норма во многих случаях перестала применяться, то есть отдана на усмотрение специалистам Роснедр, что создает коррупциогенные предпосылки.</p> <p>Реальное установление уровней добычи возможно только в разрезе годового планирования, когда определены основные потребители минерального сырья, в связи с чем механизм регулирования следует включить в состав планов развития горных работ.</p>	<p>минерального сырья».</p> <p>Изложить ч. 6 ст. 24 Закона «О недрах» в следующей редакции:</p> <p>«Мероприятия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, уровни добычи минерального сырья включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом государственного горного надзора. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых устанавливается Правительством Российской Федерации».</p>
43.	<p>В соответствии с ч. 2 ст. 37 Закона «О недрах» государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный надзор).</p>	<p>Данная норма в части федерального государственного надзора не раскрыта в иных положениях закона и не увязана с положениями ст. 38 Закона «О недрах».</p> <p>Исключение поправками, внесенными Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», из статьи 37 органов государственного горного надзора и вопросов охраны недр из ст. 38 на практике обусловило параллелизм в деятельности и неопределенность ответственности Росприроднадзора и Ростехнадзора, что привело к снижению уровня государственного надзора за рациональным использованием и охраной недр, росту административных барьеров для пользователей недрами и создало ряд коррупциогенных факторов.</p>	<p>Изложить ч. 2 ст. 37 Закона «О недрах» в следующей редакции:</p> <p>«Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного горного надзора и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации»</p> <p>Изложить ч. 1 ст. 38 Закона «О недрах» в следующей редакции:</p> <p>«Задачами органов государственного горного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, предоставленных в пользование пользователям недр, требований по</p>

			безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, рациональное использование и охрана недр ».
44.	<p>Постановление Правительства РФ №849-р от 27.05.2013г. «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» запрещает размещение объектов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых на ОЗУ, чем косвенно запрещает и саму разработку месторождений. «На землях лесного фонда допускается строить, реконструировать, и эксплуатировать объекты, не связанные с созданием лесной инфраструктуры, только в определенных целях. Для геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых и защитных лесах, относящихся к категории защитных полос лесов, находящихся вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных и региональных автодорог общего пользования, в эксплуатационных лесах и в резервных лесах, кроме особо защищенных участков лесов».</p>	<p>Реализация Распоряжения Правительства РФ фактически означает ликвидацию добычи золота из россыпей на лесных землях и соответствующих предприятий с общей годовой добычей золота свыше 50 т. В Амурской области почти 100% площадей участков лесного фонда, расположенных и арендуемых для ведения россыпной золотодобычи, попадает в границы водоохранных зон и с момента утверждения Перечня не могут использоваться для осуществления указанной деятельности. Далее последуют сокращения рабочих мест в отдаленных частях страны, сокращение поступления налогов в муниципальные бюджеты и т.д.</p> <p>Наиболее характерный пример. Министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края своими решениями (приказы №5/2110-ГЛР/э от 29.12.2014г., №5/17-ГЛР/э от 14.01.2015г., №5/18-ГЛР/э от 14.01.2015г.) наложило запрет на осуществление геологоразведки и разработки месторождений полезных ископаемых для ООО «Соврудник» на 77,8%, 76,9% и 45% площади лесных участков соответственно по заключенным договорам аренды, тем самым лишив предприятие возможности недропользования в пределах представленных лицензионных участков и создав препятствия для соблюдения последним условий лицензионных соглашений.</p>	<p>Внести коррективы в Постановление Правительства РФ №849-р от 27.05.2013г.</p>
45.	<p>На сегодняшний день органом, который выдает лицензию на право пользования недрами, является Федеральное агентство по вопросам недропользования – Роснедра. Это касается как крупных, так и небольших месторождений. Получить лицензию на разведку любого ручейка можно только после согласования в Москве, причем за немалые деньги.</p>	<p>При таких условиях предприятиям не выгодно вкладывать средства в разведку. Причем, для получения лицензии на разведку и (или) добычу на мелких россыпных месторождениях необходимо пройти те же процедуры, что и для получения лицензии на крупные золотоносные месторождения. Это обстоятельство заметно усложняет процесс и замедляет темпы добычи.</p>	<p>Вернуть субъектам Федерации право выдавать предприятиям лицензии на геологическое изучение, разведку и добычу месторождений россыпного золота с запасами до 1 т и рудного золота с запасами до 10 т.</p>
46.	<p>Существующая система лицензирования, замкнутая на федеральный центр, не позволяет оперативно решать вопросы обеспечения</p>	<p>В соответствии с законом на всех лицензированных месторождениях должна осуществляться добыча, но у каждого объекта своя история. Кто-то, имея</p>	<p>Внести следующее дополнение в ФЗ «О недрах»: «При наличии у недропользователя нескольких лицензий на россыпные</p>

	<p>горнодобывающих предприятий сырьевой базой. С момента подачи заявки до получения лицензии проходит два-три года, поэтому предприятия, думающие о будущем, вынуждены приобретать лицензии заблаговременно.</p> <p>Довольно часто при добыче золота из россыпных месторождений недропользователь имеет до 8-10 лицензий, т.к. запасы золота по одной лицензии крайне незначительны.</p>	<p>лицензию, не ведет работы из-за отсутствия финансовых или технических возможностей. Чаще всего предприятию, имеющему большое количество лицензий на мелкие месторождения, невыгодно одновременно вести эту работу, добывая по 20-30 кг золота в год на каждом. Гораздо эффективнее зайти на куст месторождений и отработать их за два-три сезона, но для этого другие какое-то время должны постоять, что автоматически приводит к нарушению лицензионных соглашений в части сроков отработки месторождений, и Роснедра отбирают лицензии, по которым не ведется добыча.</p>	<p>месторождения недропользователь может осуществлять добычу полезного ископаемого не одновременно по всем лицензиям, при этом суммарная годовая добыча не должна быть меньше суммарного уровня добычи установленного для всех лицензий. На части лицензий добыча может осуществляться позже установленных лицензиями сроков».</p>
47.	<p>В приказах МПР РФ №156 от 17.06.2009 (в ред. Приказа 44 от 22.02.2012) и №614 от 28.09.2015 (в ред. от 18.10.2016) недостаточно четко прописаны нормативные сроки подготовки и проведения аукционов на право пользования недрами ТПИ.</p>	<p>Отсутствие четких нормативных сроков различных этапов подготовки и проведения аукционов приводят к тому, что сроки проведения аукционов на отдельные месторождения затягиваются на несколько лет.</p>	<p>Разработать критерии определению нормативных сроков рассмотрения материалов по подготовке и проведению аукционов на каждом этапе, в т.ч. по проведению различных экспертных оценок и экспертиз.</p>

Заключение

Представленный результат экспертизы законодательства Российской Федерации о недрах не является исчерпывающим и требует более подробного анализа. Тем не менее, представленный результат дает основание к принятию мер, направленных на разработку проектов изменений и дополнений к нормативным правовым актам. Цель таких изменений и дополнений - минимизация факторов, которые являются основаниями для возникновения коррупционных проявлений.

В связи с этим необходимо принять следующие меры:

1. Провести подробный анализ норм законодательства Российской Федерации о недрах, включающего в себя как нормы Закона Российской Федерации "О недрах", так и нормы других нормативных правовых актов, затрагивающих горные отношения.
2. Подготовить и внести в Государственную Думу законопроекты о внесении изменений и дополнений в законы, регулирующие отношения возникающие в связи с недропользованием, исключающие проявления коррупциогенных факторов.
3. Провести анализ норм законодательства Российской Федерации, регулирующие смежные отношения и привести их во взаимное соответствие.
4. Включить в планы научно-исследовательских работ подготовку законопроектов по совершенствованию законодательства о недрах.