

Роль экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования

Д.Л. Никишин, заместитель директора по правовым вопросам и лицензированию пользования недрами ФГКУ «Росгеолэкспертиза», к.ю.н.

Н.Ф. Миркеримова, заместитель начальника Правового управления — начальник отдела нормативно-правового обеспечения недропользования ФГКУ «Росгеолэкспертиза», к.ю.н.

М.Ю. Кобрунова, главный специалист отдела нормативно-правового обеспечения недропользования ФГКУ «Росгеолэкспертиза»

Настоящая статья посвящена анализу законодательства Российской Федерации о недрах в части выделения основных функций экспертизы проектов геологического изучения недр и определению места и роли экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования.

Ключевые слова: недра, недропользование, геологическое изучение недр, экспертиза проектов геологического изучения недр, государственное регулирование недропользования, функции государственного регулирования недропользования.

The roles of expert appraisal of projects for geological study of subsurface resources in the system of state regulation of subsoil use

Nikishin D.L., Mirkerimova N.F., Kobrunova M.Yu.

This article provides an analysis of the subsoil resource legislation of the Russian Federation in respect of the functions of the expert appraisal of the projects for geological study of subsoil resources and determination of the place and role of the expert appraisal of projects for geological study of subsoil resources in the subsoil use stage regulation system.

Keywords: subsoil resources, subsoil use, geological study of subsoil use, expert appraisal of projects for geological study of subsoil resources, state regulation of subsoil use, functions of state regulation of subsoil use.

Согласно действующему законодательству о недрах (ч. 4 ст. 36.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹) работы по геологическому изучению недр проводятся в соответствии с проектной документацией, прошедшей экспертизу на геологическое изучение недр.

Проектная документация на геологическое изучение недр определяет методические, технические и технологические решения, обеспечивающие, исходя из специфических свойств и геологических характеристик каждого объекта работ, достижение цели геологического изучения недр и решение поставленных геологических задач, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах.

В связи с этим экспертиза проектной документации на геологическое изучение недр является одной из неотъемлемых частей механизма государственного управления фондом недр на ранних этапах освоения геологических объектов, позволяющей оценить обоснованность и достаточность методики, технологии, видов и объемов определенных в проектной документации геолого-разведочных работ.

Недропользование играет важную роль в экономике страны, обеспечивая минерально-сырьевую безопасность Российской Федерации. Государство, являясь собственником недр, заинтересованным в воспроизводстве минерально-сырьевой базы страны как публичный выгодоприобретатель в правоотношениях недропользования, реализуя субъектам предпринимательской

¹ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» / Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10.

деятельности право на геологическое изучение недр, фактически выступает «заказчиком» работ по геологическому изучению. В связи с этим Российская Федерация должна участвовать в формировании основных видов и объемов работ, сроков их выполнения для обеспечения наиболее эффективного использования государственного имущества (недр), наилучшего планирования работ.

Следует также отметить, что в отличие от законодательства о градостроительной деятельности, которым установлены как квалификационные требования для проектировщика, так и экспертиза проектной документации, в законодательстве о недрах отсутствуют квалификационные требования к проектировщикам. Ввиду

этого пользователи недр в целях извлечения прибыли на ранних этапах проведения работ, злоупотребляя своими правами, могут выборочно проводить работы только на наиболее выгодных для освоения частях геологических объектов, следствием чего будет являться выборочная отработка месторождения.

При этом экспертиза выполняет функцию обеспечения качественной подготовки проектной документации и закрепления в ней обоснованных решений, позволяющих достичь целей воспроизводства минерально-сырьевой базы и комплексного освоения участка недр.

Проектирование работ по геологическому изучению недр и их проверка государством в ходе экспертизы являются одними из ключевых составляющих в системе правового регулирования геологического изучения на современном этапе. Несколько лет назад во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина была проведена разовая актуализация лицензий на пользование недрами, в результате которой условия по видам, объемам и срокам проведения работ были перенесены из лицензии в проектные документы, что существенно повысило статус и роль проектной документации. Анализ практики формирования лицензионных условий до разовой актуализации лицензии показал, что на этапе предоставления участка недр в пользование не представляется возможным обоснованно определить виды и объемы работ по геологическому изучению, методику и техническую базу его проведения.

В настоящее время пользователь недр при составлении проекта самостоятельно определяет

технологии проведения работ на участке недр. При этом государство, как собственник недр, осуществляет контроль за тем, чтобы пользователями недр при проектировании работ были соблюдены требования по рациональному использованию и охране недр, что проверяется в ходе экспертизы проектов. В результате экспертизы определяется также обоснованность выбранной методики проведения работ для решения поставленных геологических задач.

Таким образом, прошедший экспертизу проектный документ обеспечивает постановку на участке недр методически выверенного комплекса работ, возлагая на пользователя недр обязанность его фактического выполнения и не позволяя получать лицензии исключительно в спекулятивных целях.

Развитие правовых механизмов экспертизы идет по пути снятия административных барьеров и уменьшения нагрузки на бизнес: в 2014 г. была отменена необходимость предоставления на экспертизу сметной документации по проектам, реализуемым за счет частных средств. С учетом мнения бизнес-сообщества также постоянно совершенствуется нормативная база подготовки и экспертизы проектов геологического изучения недр. Кроме того, в настоящее время завершается формирование системы подачи материалов и получения заключения экспертизы в электронной форме.

Необходимо отметить и природоохранную роль экспертизы проектов геологического изучения недр. Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности определена в качестве одного из ключевых принципов охраны окружающей среды в законодательстве. При этом важно проводить проверку не только уже осуществляемой деятельности, но и еще планируемой.

В связи с этим проектная документация на проведение работ по геологическому изучению недр включает в себя мероприятия по охране окружающей среды при проведении планируемых работ, и в ходе экспертизы проверяется на предмет обеспечения рационального использования и охраны недр, образуя природоохранную функцию экспертизы проектной документации. При этом в странах Западной экологическая (природоохранная) функция проектной

документации выражена ярче, чем в отечественной системе².

Кроме того, поскольку в отечественной системе органов исполнительной власти, в том числе в сфере управления государственным фондом недр, контрольно-надзорные и лицензионные функции разграничены, проект, получивший положительное заключение экспертизы, является одним из основных источников контролируемых показателей (так как лицензия не содержит обязательств по видам, объемам и срокам работ).

При этом необходимость проведения экспертизы для утверждения изменений в проектный документ позволяет избежать необоснованных произвольных корректировок показателей выполняемых работ, в том числе для того, чтобы избежать негативных последствий за невыполнение одобренного объема работ непосредственно перед проведением проверки.

Составление проектной документации и ее экспертиза со стороны государства позволяют обеспечить также и учетную функцию государственного управления отношениями недропользования. Так, в рамках ведения соответствующих государственных справочно-информационных систем (в т.ч. СИБД, АСЛН) путем учета в них проектной документации и экспертных заключений в электронном виде становится возможным обеспечивать единое централизованное хранение проектной документации и быстрый доступ к ней как лицензирующих, так и контрольно-надзорных органов государственной власти в целях получения данных о планируемых геологоразведочных работах и затратах на них.

Таким образом, экспертиза проектов геологического изучения недр является неотъемлемым инструментом системы государственного управления фондом недр.

При этом проведение геологоразведочных работ исключительно на основе методических документов представляется в настоящее время нереализуемым, поскольку не учитывает назначение и характер таких документов.

² См.: Миркеримова Н.Ф., Никишин Д.Л. Некоторые аспекты реформирования экспертизы проектов геологического изучения недр // Нефть, Газ и Право. 2015. № 5. С. 17–24; Миркеримова Н.Ф. О некоторых вопросах реформирования механизма проведения экспертизы проектов геологического изучения недр в системе управления государственным фондом недр // Аграрное и земельное право. 2015. № 11 (131). С. 24–31.



**Вестник ТЭК:
правовые вопросы**

Бюллетень оперативной правовой информации в области недропользования, экологии и энергетики

Выходит с 2004 года

Периодичность – 20 выпусков в год

«Вестник ТЭК: правовые вопросы» – информационный бюллетень для тех, кому необходимо оперативно отслеживать последние изменения законодательства в области недропользования, нефтегазовой отрасли, электроэнергетики, охраны окружающей среды в России, других странах СНГ и за рубежом.

В бюллетене представлены правовые и судебные новости, отставки и назначения, арбитражная и налоговая практика, анализ и комментарии специалистов, обзор наиболее интересных материалов прессы.

Вся эта информация подкреплена мониторингом нормативных правовых актов, принятых за текущий период, и анализом законопроектов, принятие которых может в той или иной мере повлиять на работу топливно-энергетического комплекса.

В каждом номере публикуется информация о прошедших событиях и календарь мероприятий, представляющих интерес для юриста, аудитора и бухгалтера.

Сайт издания:

<http://media.lawtek.ru/media/vpv>

Вы можете подписаться на бюллетень в агентстве «Роспечать» (**индекс 84350**)

или оформить подписку на печатную/электронную версию через редакцию.

Телефоны редакции:

(499) 235-25-49, (499) 235-47-88.

Электронная почта: order@lawtek.ru

Подпишитесь на электронную версию и вы будете иметь более оперативный доступ к бюллетеню!



Так, методические документы не представляют собой конкретную программу работ, основанную на геологических характеристиках объекта, а содержат только общее описание существующих, зачастую устаревших, типовых методов, возможность и обоснованность применения которых в конкретных случаях определяется именно при проектировании работ на соответствующем объекте.

Не представляется возможным осуществление необходимых работ на конкретном геологическом объекте только на основе общих принципов и закономерностей геологического изучения недр, изложенных в методических документах, без проектирования соответствующих работ. Иллюстрацией указанного вывода может служить градостроительная отрасль, в которой, несмотря на существование отраслевых методических документов, обязательным условием является проектирование объектов капитального строительства с последующей экспертизой указанной проектной документации.

Необходимо отметить, что существующая система нормативно-правового регулирования недропользования предусматривает дифференцированные подходы к экспертизе проектной документации на геологическое изучение недр за счет частных и за счет государственных средств.

Так, необходимость проверки обоснованности расходования денежных средств установлена только в отношении проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр, финансируемых из бюджетных средств. В свою очередь оценка сметной стоимости геологоразведочных работ, проводимых за счет частных средств, в настоящее время

не осуществляется (соответствующие положения были предусмотрены приказом Минприроды России от 28 октября 2014 г. № 470³ и сохранены в действующем приказе Минприроды России от 14 июня 2016 г. № 352⁴).

В завершение следует также отметить, что анализ нормативной базы развитых зарубежных стран, экономика которых основывается на рыночных механизмах, также свидетельствует об активном использовании элементов проектирования и экспертизы геологоразведочных работ. В частности, законодательство таких стран, как Австралия, ЮАР, Канада, Франция, предусматривает составление проектной документации, основной акцент в которой делается на проработку используемых технологий при осуществлении геологического изучения недр, введение мероприятий по сокращению негативного воздействия на окружающую среду, и которая при этом подлежит согласованию (экспертизе) с уполномоченными органами государственной власти⁵. Приведенный мировой опыт свидетельствует о невозможности бесконтрольного и бессистемного пользования государственным имуществом, являющимся неотъемлемой частью окружающей природной среды, без должного регулирования всех этапов геологоразведочного процесса.

Таким образом, экспертиза проектной документации на геологическое изучение недр является неотъемлемой частью механизма государственного управления фондом недр на начальных этапах освоения участков недр, выполняющей функции обеспечения лицензирования недропользования и контроля за рациональным недропользованием, природоохранные и учетные функции, направленные на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации. □

На этапе предоставления участка недр в пользование не представляется возможным обоснованно определить виды и объемы работ по геологическому изучению, методику и техническую базу его проведения.

Библиография

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» / Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10.
2. Миркеримова Н.Ф., Никишин Д.Л. Некоторые аспекты реформирования экспертизы проектов геологического изучения недр // *Нефть, Газ и Право*. 2015. № 5.
3. Миркеримова Н.Ф. О некоторых вопросах реформирования механизма проведения экспертизы проектов геологического изучения недр в системе управления государственным фондом недр // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 11 (131).

© Никишин Д.Л., 2019, e-mail: dnikishin@rgexp.ru
 © Миркеримова Н.Ф., 2019, e-mail: nmirkerimova@rgexp.ru
 © Кобрунова М.Ю., 2019, e-mail: mkobrunova@rgexp.ru

³ Приказ Минприроды России от 28 октября 2014 г. № 470 «О внесении изменений в Административный регламент предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по организации экспертизы проектов геологического изучения недр, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 139» // *Российская газета*. № 278. 2014.

⁴ Приказ Минприроды России от 14 июня 2016 г. № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 июля 2016 г.

⁵ См.: Миркеримова Н.Ф., Никишин Д.Л. Некоторые аспекты реформирования экспертизы проектов геологического изучения недр // *Нефть, Газ и Право*. 2015. № 5. С. 17–24; Миркеримова Н.Ф. О некоторых вопросах реформирования механизма проведения экспертизы проектов геологического изучения недр в системе управления государственным фондом недр // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 11 (131). С. 24–31.