

Правовой режим недропользования

Нормативная база в области охраны
окружающей среды и
природопользования

Тема 4

Д.Ю. Шишкина

Источники федерального законодательства

1. Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1;
2. ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ;
3. ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ;
4. ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26.03.1998 № 41-ФЗ;
5. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 28 июля 2011 г. № 846 «Об утверждении Порядка предоставления в пользование общедоступной геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью, из фондов геологической информации и Типовых правил работы пользователей в читальных залах фондов геологической информации»;
6. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» № 494-р от 21 апреля 2003 г.

Учитывая ключевое место горнодобывающей отрасли в российской экономике и необходимость её модернизации, специалисты считают необходимой разработку Горного кодекса.

Источники регионального законодательства

1. Законы о недрах и недропользовании:

закон Республики Саха (Якутия) «О недрах и недропользовании» (18 сентября 1991 г.), Республики Коми (12 февраля 1992 г., Удмуртской республики (13 февраля 1992 г.).

2. Законы, регулирующие **отношения в сфере освоения видов природных ресурсов** (нефть, газ, уголь, драгоценные камни). Так, в регионах, существуют специальные законы о нефти и газе: Республика Татарстан «О нефти и газе» (1997 г.); Ханты-Мансийский автономный округ «О разработке месторождений углеводородов на территории автономного округа» (1998 г.); Ямало-Ненецкий автономный округ «О стабилизации и стимулировании производства и увеличении добычи нефти в автономном округе» (1998 г.); Тюменская область «О нефти и газе» (1998 г.).

3. Законы субъектов РФ об **общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ)**.

Источники законодательства Ростовской области

1. Областной закон «О недропользовании на территории Ростовской области» № 275-ЗС от 25 октября 2002 г.
2. Постановление Правительства Ростовской области от 29 марта 2012 г. № 248 «Об утверждении порядка предоставления недр в пользование, а также пользования недрами, оформления, переоформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр».

Недра как объект природопользования

Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (преамбула закона «О недрах»).

Все недра в пределах территории РФ и ее континентального шельфа составляют **единый государственный фонд недр** и включают в себя:

- участки недр, предоставленные в пользование (распределенный фонд недр);
- участки недр, не предоставленные в пользование (нераспределенный фонд недр);
- части недр, геологическая информация о которых не позволяет их идентифицировать как участки недр.

Участки недр федерального значения

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства установлен особый правовой статус участков недр федерального значения, к которым относятся участки:

- содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;
- содержащие извлекаемые запасы нефти – от 70 млн т, запасы газа – от 50 млрд м³, запасы коренного золота – от 50 т, запасы меди – от 500 тыс. т;
- внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ;
- из состава земель обороны, безопасности.

В настоящее время насчитывается около 1000 участков недр федерального значения. Они предоставляются правительством РФ в пользование на конкурсной основе по результатам проводимых аукционов.

Виды полезных ископаемых

2 группы: **общераспространенные** и все остальные, т.е. **необщераспространенные**.

К категории **общераспространенных** относятся часто встречающиеся в природе ПИ, залегающие на поверхности или небольшой глубине и поэтому легко доступные, а также пригодные для прямого применения без подготовки и переработки

К ОПИ относятся: **песок** (кроме формовочного, стекольного, кварцевого), **галька, гравий, глина** (кроме каолина, огнеупорной, бентонитовой и др.), **булыжный камень, песчаник, мел, гипс, мергель, туф, известняк, сланец** (кроме горючего), **гранит, диорит, габбро, андезит, порфир**.

В число **необщераспространенных** входят все прочие рудные и нерудные ископаемые: железная руда, уголь, нефть, платина, уран, золото и проч.

Детальная классификация ПИ в законодательном порядке установлена в Налоговом кодексе (ст.337) применительно к налогу на добычу полезных ископаемых. Выделено 17 видов ПИ.

Региональный перечень общераспространённых полезных ископаемых Ростовской области (1)

Разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых осуществляется на основании лицензий на пользование недрами.

В региональный перечень общераспространенных полезных ископаемых включены неметаллические полезные ископаемые, используемые преимущественно в строительстве и имеющие достаточно широкое распространение на территории Ростовской области.

Ростовская область располагает богатым выбором таких месторождений. По состоянию на 1 января 2003 года насчитывается более 800 месторождений общераспространенных полезных ископаемых, из которых 504 относятся к государственному резерву (нераспределенный фонд недр), в том числе: 320 месторождений кирпичного сырья, из них 205 в пределах нераспределенного фонда недр, 173 месторождения массивного и плитчатого песчаника (79 в нераспределенном фонде), 160 месторождений строительных песков (в нераспределенном фонде 120), 8 месторождений мела и др.

Разведанные запасы кирпичного сырья, строительного камня для производства щебня, строительных песков полностью удовлетворяют потребности промышленности области, а строительные камни и строительный песок вывозятся и в соседние регионы. Более того, по большинству видов общераспространенных полезных ископаемых создан резерв балансовых запасов на 100 и более лет.

Региональный перечень общераспространённых полезных ископаемых Ростовской области (2)

Алевролит, аргиллит (кроме используемых в цементной промышленности, для производства минеральной ваты и волокон).

Глины (кроме бентонитовых, палыгорскитовых, огнеупорных, кислотоупорных, используемых для фарфоро-фаянсовой, металлургической, лакокрасочной и цементной промышленности, каолина).

Галька, гравий, валуны.

Диатомит, трепел, опока, спонголит (кроме используемых в цементной и стекольной промышленности).

Доломиты (кроме используемых в металлургической, стекольной и химической промышленности).

Известняки (кроме используемых в цементной, металлургической, химической, стекольной, целлюлозно-бумажной и сахарной промышленности, для производства глинозема, минеральной подкормки животных и птицы).

Кварцит (кроме динасового, флюсового, железистого, абразивного и используемого для производства карбида кремния, кристаллического кремния и ферросплавов)

Магматические и метаморфические породы (кроме используемых для производства огнеупорных, кислотоупорных материалов, каменного литья, минеральной ваты и волокон, в цементной промышленности).

Региональный перечень общераспространённых полезных ископаемых Ростовской области (3)

Мел (кроме используемого в цементной, химической, стекольной, целлюлозно-бумажной и сахарной промышленности, для производства глинозема, минеральной подкормки животных и птицы).

Мергель (кроме используемого в цементной промышленности).

Облицовочные камни (кроме высокодекоративных и характеризующихся преимущественным выходом блоков 1-2 группы).

Пески (кроме формовочных, стекольных, абразивных, для фарфоро-фаянсовой, огнеупорной и цементной промышленности, содержащих рудные минералы в промышленных концентрациях).

Песчаники (кроме диасовых, флюсовых, для стекольной промышленности, для производства карбида кремния, кристаллического кремния и ферросплавов).

Ракуша (кроме используемой для минеральной подкормки животных и птицы).

Сланцы (кроме горючих).

Суглинки (кроме используемых в цементной промышленности).

Техногенное сырьё (горелые породы терриконов, отходы угледобычи и углеобогащения для строительных и дорожно-строительных работ).

Виды запасов полезных ископаемых

Балансовыми запасами полезных ископаемых признаются такие запасы, использование которых в настоящее время экономически целесообразно и которые должны соответствовать определенным кондициям.

Забалансовые – запасы полезных ископаемых, использование которых в настоящее время экономически нецелесообразно из-за низкого содержания ценных компонентов, небольшой мощности залежей, малого количества ПИ, нахождения их в трудных горно-технических условиях, но которые в дальнейшем могут быть использованным для промышленного освоения.

Виды недропользования:

1. региональное геологическое изучение, включающее региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;
2. геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
3. разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
4. строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
5. образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
6. сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Право собственности на недра (1)

Недра в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые (ПИ), энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Право собственности на недра (2)

Недропользование осуществляется, в основном, по разрешительной системе, т.е. для пользования недрами и содержащимися в них минеральными и гидроминеральными ресурсами необходимо получение лицензии (разрешения).

Исключение - добыча общераспространенных ПИ, которая производится собственниками и владельцами земельных участков свободно.

Законодательство предусматривает сложную систему требований, ограничений и запретов. Не допускаются сверхнормативные потери, разубоживание и выборочная отработка ПИ; работы должны вестись только на основе геологической документации; нарушенные земли подлежат обязательной рекультивации, а снятый плодородный слой – восстановлению; запрещается разработка ПИ на особо охраняемых территориях и т.п.

Пользователи недр

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности: государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации, учреждения независимо от форм собственности и граждане, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Основным субъектом недропользования является горнодобывающее предприятие или организация (рудник, шахта, разрез, карьер, промысел).

Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа РФ могут быть юридические лица, которые имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50%.

Пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов могут быть юридические лица, имеющие лицензии на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных веществ, по использованию токсичных и иных опасных отходов.

Система органов и формы государственного управления недропользованием

- Федеральное агентство по недропользованию,
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Государственное управление реализуется в следующих **формах:**

1. государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
2. государственный учет недр;
3. правовое регулирование распределения и перераспределения недр и полезных ископаемых;
4. государственный контроль и надзор за рациональным использованием и охраной недр и ведением работ по

Порядок предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на установленной формы бланке с государственным гербом России. Она включает текстовые, графические приложения, которые являются неотъемлемой составной частью лицензии и определяют основные условия пользования недрами.

Лицензия – документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Содержит данные о целевом назначении работ, указание границ участка недр, границ земельного участка, сроки действия лицензии и сроки начала работ, условия, связанные с платежами, и др. В лицензии предусматриваются обязанности недропользователя по рациональному использованию недр и охране ОС.

Предоставление участков недр в пользование различается от вида недропользования и предусматривает как проведение *аукционных (конкурсных)* процедур, так и предоставление участка недр в *заявительном* порядке.

Аукционный и заявительный порядки предоставления участков недр

Предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется путем проведения торгов – конкурсов и аукционов. При конкурсной системе победителем признается заявитель, представивший экономически приемлемые и наиболее соответствующие требованиям охраны недр и ОС технические решения. При аукционной системе победителем признается претендент, предложивший наибольшую плату за получение права на пользование недрами.

По итогам конкурса или аукциона федеральный орган управления государственным фондом недр (или его органы на местах) выдает победителю лицензию. Она вступает в силу после регистрации.

Аукционный (конкурсный) порядок применяется при предоставлении участка недр для разведки месторождений, добычи ПИ; для геологического изучения, разведки и добычи (совмещенное использование).

Заявительный порядок применяется при предоставлении участков недр:

- для геологического изучения;
- по факту открытия месторождения;
- для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ;
- для добычи подземных вод.

Срок пользования недрами

Недра предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок недра предоставляются:

- для геологического изучения (до 5 лет, до 10 лет при проведении работ во внутренних морских водах, территориальном море и континентальном шельфе РФ),
- добычи полезных ископаемых – на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
- для добычи подземных вод (до 25 лет).

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, образования особо охраняемых объектов и в иных целях.

Сроки пользования недрами по инициативе пользователя могут быть продлены.

Горный и геологический отвод

Горным отводом называется часть земных недр, предоставленная организации или предприятию для промышленной разработки содержащихся в ней залежей ПИ, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ. Границы горного отвода включаются в лицензию. Недропользователь, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границей деятельность в соответствии с лицензией.

Участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи ПИ), придается статус **геологического отвода**. В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр, их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Примеры объявлений об аукционах на право пользования недрами на сайте Югнедра

Ростовская область. Углеводороды

Департамент по недропользованию по Южному федеральному округу извещает о предстоящем проведении аукционов на право пользования недрами Южно-Азовского I и Южно-Азовского II, участков с целью геологического изучения, разведки и добычи газа (приказы от 02.09.2015 г. № 277, 278 соответственно).

Начало аукциона на право пользования недрами Южно-Азовского I участка в 10 час. 00 мин. (время местное) 27.10.2015 года

Начало аукциона на право пользования недрами Южно-Азовского II в 11 час. 00 мин. (время местное) 27.10.2015 года

Срок представления заявок и приложений к ним истекает в 16 час. 00 мин. местного времени 08 октября 2015 года.

Срок внесения задатка истекает 08 октября 2015 года.

Департамент по недропользованию по Южному федеральному округу извещает о том, что 08 июля 2015 года состоялись аукционы на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи газа на Милютинском, Сулинском и Тарасовском участках в Ростовской области.

В аукционе на Милютинском участке приняли участие: ООО «ЗПГ Поле», ООО «Дон-Газ».

На основании протокола Аукционной комиссии №3/1 от 08.07.2015 г. победителем аукциона на право пользования недрами с целью геологического изучения разведки и добычи газа на Милютинском участке в Ростовской области признано ООО «Дон-Газ», участвовавшее в аукционе под регистрационным номером 2 и заявившее в процессе аукциона готовность уплатить разовый платеж в размере 171 600 рублей, (приказ Югнедра от 08.07.2015 г. №216).

Платность недропользования

1. разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование;
2. регулярные платежи за пользование недрами. Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска (ставка устанавливается за 1 км² площади участка недр в год);
3. сбор за участие в конкурсе (аукционе).

Налог на добычу полезных ископаемых

В соответствии с НК РФ (гл.26) взимается налог на добычу полезных ископаемых.

Налогоплательщики – организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр.

Объекты налогообложения – полезные ископаемые.

Не являются объектом налогообложения собранные минералогические и палеонтологические коллекции; полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов горнодобывающего производства.

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно как стоимость добытых полезных ископаемых.

Количество добытого полезного ископаемого определяется налогоплательщиком самостоятельно в единицах массы или объема прямым (посредством применения измерительных средств) или косвенным (расчётным) путем.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Государственное управление в области использования и охраны недр

Цель – обеспечение геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы, рациональной выработки запасов полезных ископаемых и использования иных ресурсов недр, а также охрана недр.

Задачи:

- определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по РФ в целом и по регионам;
- обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- установление квот на поставку добываемого минерального сырья; введение платежей, связанных с пользованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;
- установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами.²⁴

1. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых

В целях создания условий для рационального комплексного использования недр запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется за счет пользователей недр. Плата за проведение экспертизы поступает в доход федерального бюджета.

Правовое значение заключения государственной экспертизы состоит в следующем:

1. заключение государственной экспертизы является основанием для постановки разведанных месторождений полезных ископаемых (МПИ) на государственный учет;
2. заключение является основанием для выдачи разрешений на использование недр в целях их промышленной разработки.

Данный вид деятельности осуществляется органом управления государственным фондом недр или его территориальными подразделениями.

2. Государственный учет недр

Осуществляется путем ведения государственного кадастра МПИ и составления государственного баланса запасов полезных ископаемых.

Государственный кадастр МПИ включает в себя сведения о количестве и качестве основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых; о горнотехнических, гидрогеологических, экологических и других условиях разработки; геолого-экономическую оценку по каждому месторождению, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых.

Государственные балансы запасов полезных ископаемых содержат сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, степени промышленного освоения, добычи, потерях и обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

4. Государственный контроль и надзор

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный геологический контроль по следующим вопросам:

- соблюдение недропользователями требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- выполнение условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование участками недр;
- достоверность содержания геологической и иной первичной документации и состояния и изменении запасов ПИ;
- соблюдение установленного порядка предоставления государственной отчетности в фонды геологической информации;
- соблюдение установленного порядка экспорта минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Правовая охрана недр

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов полезных ископаемых при разработке месторождений полезных ископаемых;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнений, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа и иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- соблюдении установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей ПИ;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания ПИ и соблюдение