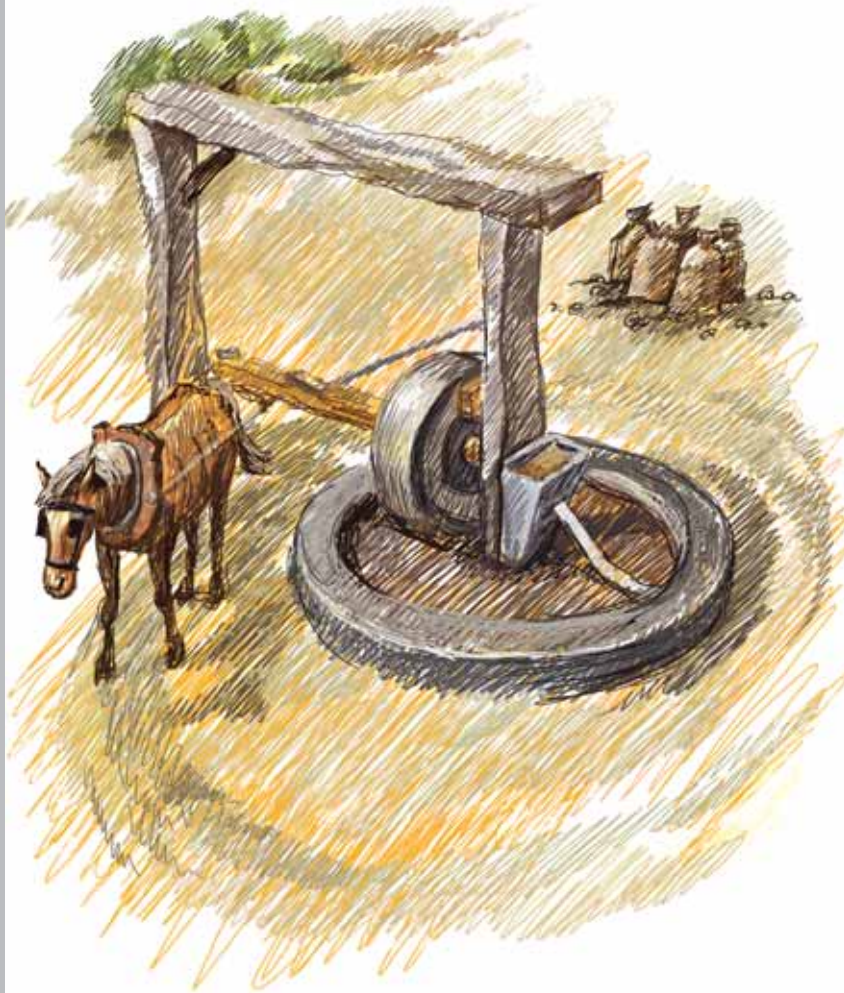


ДВАДЦАТИЛЕТИЕ ФЗ О НЕДРАХ: СТЕРПИТСЯ – СЛЮБИТСЯ?



АНДРЕЙ МЕЩЕРИН
«Нефтегазовая Вертикаль»

Закон о недрах далек от совершенства. Но именно он обеспечил относительно безболезненный перевод нефтегазового комплекса страны на рыночные рельсы. А сформулированные в нем базовые принципы и правила на протяжении двух десятилетий поддерживают в достойной рабочей форме отечественную добывающую отрасль.

Сегодня отношение к закону формируется уже не столько его историческими заслугами, сколько современным состоянием минерально-сырьевой базы страны, ситуацией в геологической отрасли и добывающих секторах экономики России. Здесь много проблем, решение которых уместно искать в законе о недрах. Но часто нужные ответы отсутствуют, хотя закон регулярно обновляется. Одна из основных причин — власть перестала прислушиваться к мнению специалистов.

Под влиянием митинговой активности федеральная власть, кажется, начинает осознавать неизбежность диалога с обществом. Возможно, это подходящий момент для возобновления дискуссий о совершенствовании правил игры в недропользовании. Юбилей закона о недрах — удачный предлог для начала такого обсуждения.

Российскому закону о недрах, первую редакцию которого президент РФ Борис Ельцин подписал 21 февраля 1992 года, уже 20 лет. Минувшие десятилетия показали, что закон, мягко говоря, не идеален. Но не будет преувеличением сказать, что он сыграл ключевую роль в переводе на рыночные рельсы нефтегазового комплекса страны.

Авторам той, самой первой, версии закона удалось сформулировать для системы, кардинально отличной от советской, новые правила игры, которые свели к минимуму издержки переходного периода. И это выдающееся достижение.

Конечно, бюрократия тогда была не столь изощренной. Но все же... Закон позволил за короткое время оформить более 5 тыс. лицензий. Установленный законом алгоритм помог избежать коллапса в нефтегазодобыче и других сегментах экономики, связанных с добычей полезных ископаемых.

Как следствие, в период больших потрясений отечественный нефтегазовый комплекс не впадал в ступор. Обессиленная отечественная экономика получила хоть какую-то точку опоры.

Сегодня отношения в недропользовании регулирует 33-я версия закона о недрах. За два десятка лет в исходный вариант закона были внесены многочисленные правки и дополнения. Некоторые из них весьма существенно изменили базовые правила игры.

Между тем, все попытки полностью переписать закон о недрах оказались неудачными. Правовой стержень, значительная часть принципиальных положений закона остались теми же, что и 20 лет назад.

Завидная стабильность. И большая ответственность: отношение к закону формируется уже не столько его историческими заслугами, сколько современным состоянием минерально-сырьевой базы страны, ситуацией в геологической отрасли и добывающих секторах экономики России.

Ложка дегтя

Современная оценка закона о недрах столь же неоднозначна,

сколь и ситуация в регулируемых им сегментах. Позитивная динамика нефтедобычи и способность газовой отрасли удовлетворять спрос на топливо отечественных и зарубежных потребителей свидетельствуют о том, что закон о недрах успешно решает базовые задачи.

С другой стороны, при нынешних ценах на нефть ситуация могла быть и лучше. К тому же в отсутствие надежного ресурсного фундамента нынешние отраслевые достижения имеют тактический, во многом конъюнктурный характер.

Состояние ресурсной базы нефтегазовой отрасли стабильно ухудшается, уровень воспроизводства МСБ хронически отстает от объективных потребностей. Снижается коэффициент извлечения нефти, объемы ГРП недостаточны...

Многолетняя практика выборочной отработки наиболее доступных запасов, низкая активность в обустройстве новых месторождений, затянувшаяся подготовка к освоению шельфа, монополизм «Газпрома» и ВИНК, неразвитость независимого сегмента нефтегазодобычи, низкая инвестиционная активность, пожирающая время недропользователей бюрократическая волокита...

Все эти и многие другие набившие оскомину отраслевые проблемы должны решаться в рамках закона о недрах. Но они не решаются годами. Значит, не столь уж совершенен этот закон.

Собственно, за минувшие 20 лет и ситуация внутри страны, и мировая конъюнктура сильно изменились. И нет ничего необычного в том, что с годами ожидания, связанные с законом, трансформируются. Тут все понятно и очевидно.

Проблема в другом. Не работают обратные связи между обществом, бизнесом, наукой, государством. Правительство уже много лет игнорирует мнение экспертов кругов.

Если первую версию закона 20 лет назад формировали профессиональные геологи, то с годами специалистов все дальше отодвигали от законотворческого процесса. Чиновники, занимающиеся

корректировкой правил игры, в большей степени озабочены не отладкой механизмов, позволяющих повысить эффективность отраслевых процессов, а созданием и усилением рычагов, позволяющих разрешать, запрещать и контролировать.

Правда, кое-что удается протащить в закон лоббистам крупных нефтегазовых компаний. Но и это зачастую не улучшает общеотраслевую ситуацию.

Закон правится в последние годы особенно активно. Но изменения происходят не в результате выявления помех на пути гармоничного развития недропользования, а в процессе бюрократических игр. И фокусируются изменения все чаще не на фундаментальных, а на конъюнктурных вопросах.

Таким образом, главным препятствием для развития позитивных процессов в недропользовании является не столько непосредственно закон о недрах, сколько глубокие изъяны в современной практике формирования законов — без анализа обоснованных отраслевых потребностей, без учета рекомендаций специалистов.

Советское наследие

При всей новизне решаемых задач создание закона о недрах 1992 года не было работой с чистого листа. Горные отношения в советской России регулировались Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, утвержденными в 1975 году, и Кодексом РСФСР о недрах 1976 года.

Основой советского горного права была исключительная государственная собственность на недра. Плановое ведение хозяйства рассматривалось в качестве главного рычага рационального и комплексного недропользования. Как правило, пользование недр было бесплатным. Это резонно.

Ведь советские недропользователи занимались хозяйственной деятельностью, а не зарабатыванием денег. Не было у советского государства и необходимости лицензировать пользование недрами. Оно и без того контро-

лировало всю хозяйственную деятельность.

На геологическое изучение уполномоченный орган выдавал письменное разрешение. Кроме того, все работы по геологическому изучению недр подлежали обязательной государственной регистрации и государственному учету.

Сегодня отношения в недропользовании регулирует 33-я версия закона... Некоторые правки и дополнения весьма существенно изменили базовые правила

Основанием для добычи минерального сырья являлся акт, удостоверяющий горный отвод. При этом проектирование добывающих предприятий разрешалось только после утверждения запасов, а места их расположения предварительно согласовывались с местными властями и всеми заинтересованными госорганами.

Отношение к закону формируется уже не столько его историческими заслугами, сколько современным состоянием минерально-сырьевой базы страны

Во временное пользование участки недр предоставлялись на срок до 10 лет. При необходимости он без проволочек продлевался. Практиковалась и передача участков недр без заранее установленного срока; в этом случае пользование недр было бессрочным, то есть постоянным.

Набившие оскомину отраслевые проблемы должны решаться в рамках закона о недрах. Но они не решаются годами. Значит, не столь уж совершенен этот закон

Впрочем, правила не были абсолютно комфортными для недропользователей. Участок могли отобрать, если работы на нем не были начаты в течение двух лет. А то и вовсе без видимых причин — если возникла необходимость изъятия участка недр для других государст-

венных или общественных нужд. Страшный сон современного нефтегазового инвестора...

Если первую версию закона 20 лет назад готовили профессиональные геологи, то с годами специалистов все дальше отодвигали от законотворческого процесса

Возникающие споры разрешались «по-семейному»: райисполкомы или органами горного надзора и геологического контроля. Искать правду в судебных инстанциях советское законодательство о недрах не позволяло.

Охранная грамота

Законом 1992 года впервые введено лицензирование пользования недрами. Тогда фактически был сделан выбор магистрально-

Участок могли отобрать без видимых причин, если возникла такая необходимость: страшный сон современного нефтегазового инвестора...

го пути между административными и гражданско-правовыми методами регулирования в недропользовании.

До сих пор остается загадкой: когда и как государственные природные ресурсы полностью и без каких-либо дополнительных условий переходят в частную собственность?

Наверное, для того времени это было оптимальное решение. Сегодня нередко можно услы-

Геологоразведка перестала рассматриваться в качестве самостоятельного вида деятельности. Это всего лишь довесок к праву осуществлять добычу минерального сырья

шать, что административный диктат в сфере недропользования

БЫЛО ВАШЕ, СТАЛО НАШЕ

Первым серьезным достижением закона о недрах 1992 года стало определение самого понятия «недра», отсутствовавшего в советском законодательстве. Последующая редакционная правка сути вопроса не затронула. В результате уже два десятилетия в России под недрами понимают часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Практическая ценность этого нововведения состоит в том, что были разграничены сферы действия земельного и водного законодательства, с одной стороны, и закона о недрах — с другой. В отличие от участков недр земельные участки могут быть не только в государственной, но и в частной собственности; владение землей не дает права углубляться без специального разрешения более чем на пять метров.

Исключительная собственность на недра осталась у государства. Прямо об этом в законе было заявлено лишь в 1995 году, хотя и первая редакция закона не давала повода предположить, что будет иначе.

Первая редакция российского закона о недрах по умолчанию закрепляла приоритет государственной собственности на добытое сырье. Однако впервые появилось упоминание о долевом распределении добытого сырья между государством и недропользователем. За этим угадывались элементы концессионных отношений: сырье получает собственник недр, а недропользователь имеет за работу долю продукции.

Уже одно это было весьма прогрессивным нововведением. Но в 1995 году законодатели пошли много дальше, указав, что добытое сырье может иметь любую форму собственности.

При этом до сих пор остается загадкой: когда и как государственные природные ресурсы полностью и без каких-либо дополнительных условий переходят в частную собственность? Особенно оригинально, когда речь идет о месторождениях, открытых в советские годы и разрабатываемых компаниями с помощью созданных в то время на государственные средства производственных активов.

чрезмерен. Но неоднократные попытки развернуть отечественное недропользование на гражданско-правовые рельсы были неудачными. То ли слишком вросла практика в существующие правила игры, то ли отраслевые и ведомственные лоббисты сопротивляются переменам...

Первоначально лицензии выдавались отдельно на геологическое изучение или добычу, либо на оба вида деятельности вместе. Но спустя несколько месяцев положением о лицензировании было установлено, что геологоразведка является не самостоятельным, а сопутствующим добыче видом деятельности. В 1995 году соответствующая норма была закреплена и в законе о недрах: можно получить отдельную лицензию на геологическую оценку, поиск и оценку месторождений, но не на геологоразведку.

Такое разграничение не лучшим образом сказалось на ВМСБ. Геологоразведка перестала рассматриваться в качестве самостоятельного вида деятельности. Это всего лишь довесок к праву осуществлять добычу минерального сырья. Неудивительно, что нефтегазовые компании занимаются геологоразведкой без особого энтузиазма.

20 лет назад были упорядочены сроки пользования недрами: 5 лет на геологическое изучение, 20 лет на добычу и 25 лет по совмещенной лицензии. Впервые было сказано, что в бессрочное пользование можно получить участок недр только для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей.

Но одновременно жесткие временные рамки были размыты указанием на право недро-

пользователя продлевать сроки пользования недрами без каких-либо дополнительных условий. Столь противоречивые установки лишали практического смысла идею ограничить по времени права пользования участками недр.

Это упущение было исправлено в 1995 году, когда в закон было внесено два уточнения. Во-первых, продление возможно при условии, что лицензионные условия выполняются. Во-вторых, обновленная лицензия выдается на тот же срок, что и первоначальная.

Правда, в дальнейшем, под давлением отраслевых лоббистов тема ограниченных временем прав недропользования опять была размыта. Разрешенная продолжительность морских геологических исследований удвоена до 10 лет (асимметричный ответ на жалобы недропользователей, что хождение по бюрократическим лабиринтам за разрешительной документацией практически не оставляет времени на работу).

Лицензия на добычу сейчас может выдаваться на весь срок проектной разработки месторождения. При этом недропользователи, не имеющие нарушений условий лицензии, сохранили возможность продлевать ее действие на период завершения поисков и оценки или разработки месторождения либо выполнения ликвидационных мероприятий — без четких временных рамок.

По сути, однажды полученные месторождения закрепляются за недропользователями навечно. Причем, не предусмотрены процедуры, позволяющие изменять условия лицензии даже в случае переоформления ее на новый срок. Конечно, гарантии стабильности важны для любого недропользователя. Главное, не перейти грань между стабильностью и застоём.

Нынешние правила особенно выгодны крупнейшим нефтегазовым компаниям, получившим месторождения в ходе приватизации — причем, тогда, в спешке и в отсутствие опыта предоставления лицензий зачастую не обусловливалось развернутыми

условиями по достижению определенных показателей. Отсутствие необходимости доказывать эффективность работы на участках недр, чтобы сохранить лицензию, сильно уменьшает риски. Главное — не ссориться с властями...

НДПИ vs ВМСБ

20 лет назад недропользование в России стало платным. Была реализована логичная, рациональная и сбалансированная схема.

Прежде всего, речь шла не о налогах, а о специальных платежах. И это справедливо: государство получало ренту с переданных в пользование участков недр, размер платы зависел (во всяком случае, в теории) от качества месторождения. С целью выравнивания экономических условий разработки месторождений была предусмотрена система льгот.

Через отчисления на ВМСБ недропользователь возмещал государству предыдущие расходы, связанные с поиском и разведкой полученных в пользование месторождений. Эти отчисления были основным источником финансирования ГРП — проводимых как государством, так и самими недропользователями.

Последующее преобразование рентных платежей и отчислений на ВМСБ в единый налог на добычу полезных ископаемых и — особенно — передача основных платежей за пользование недрами из сферы влияния закона о недрах под крышу налогового кодекса нанесли серьезный удар и по рациональному недропользованию, и по ВМСБ.

Плоский НДПИ сформировал экономические условия для выборочного недропользования — приоритет получили участки, позволяющие получить больше нефти с минимальными затратами. Госорганы, отвечающие за обеспечение рационального недропользования, были лишены самых сильных экономических рычагов влияния на ситуацию.

В то же время фискальные органы, через которые сейчас идет основной поток денег, изымаемых у добывающих компаний в пользу государства, демонстри-

руют полное отсутствие интереса к обеспечению эффективного использования невозобновляемых источников энергии. Что, в принципе, закономерно: не их это головная боль.

Однажды полученные месторождения закрепляются за недропользователями навечно. Конечно, гарантии стабильности важны. Главное, не перейти грань между стабильностью и застоём

После отмены отчислений на ВМСБ резко ухудшилось финансирование геологических исследований и ГРП. Раньше государство и недропользователи тратили на финансирование мероприятий

Отсутствие необходимости доказывать эффективность работы на участках недр, чтобы сохранить лицензию, сильно уменьшает риски

по ВМСБ по 5% выручки от реализации нефти. Сейчас государство тратит на эти цели порядка 0,1%, а бизнес — в пределах 1,5% выручки нефтяных компаний от добычи сырья.

После отмены отчислений на ВМСБ резко ухудшилось финансирование геологических исследований и ГРП

Если исходить из доли бывших отчислений на ВМСБ в составе НДПИ, на ГРП государство собиралось тратить не менее 25% поступлений по этому налогу. Соот-

Справедливости ради нужно признать, что существенная часть отчислений на ВМСБ банально разворовывалась. Однако гильотина — не лучшее средство от перхоти

ветственно, если в прошлом году налог на добычу нефти принес казне порядка 1,8 трлн рублей, то на геологические исследования причиталось 450 млрд рублей. Фактически было затрачено 8,7

млрд рублей — на нефть и газ вместе. В 50 раз меньше!

Справедливости ради нужно признать, что существенная часть

Фактическая отмена платности в недропользовании недопустима. В теории. На практике мы ее получили

отчислений на ВМСБ банально разворачивалась (или, как сейчас принято говорить, использовалась не по целевому назначе-

Лоббистами были приложены значительные усилия для выхолащивания конкурентной среды. Первым шагом стала дискредитация конкурсной модели выявления победителя под предлогом заведомой коррупционности такой схемы

нию). Однако гильотина — далеко не лучшее средство от перхоти.

Немаловажно, что с появлением НДС были отменены рентные платежи — дифференцированная плата за пользование недрами.

К дальнейшей эрозии constitutive механизмов в недропользовании привело внедрение в закон о недрах особых условий лицензирования наиболее крупных и богатых участков недр нераспределенного фонда

С одной стороны, уравниловка стала серьезным препятствием для разработки постоянно увеличивающейся группы месторождений с относительно низкими показателями коммерческой

Федеральное правительство стремилось получить максимально полное влияние в недропользовании. Контроль над денежными потоками и месторождениями — лучший инструмент построения вертикали власти

эффективности. С другой — при разработке новых месторождений все более широкое распространение получает полное освобождение от НДС на до-

ОДИН КЛЮЧ ЛИШНИЙ?

На протяжении всего периода действия закона о недрах самые острые дебаты вызывали два вопроса: распределение полномочий (и, соответственно, финансовых поступлений) между федеральным центром и регионами, а также о допустимости договорных начал в недропользовании.

Принцип «двух ключей» в недропользовании, буквально воспроизводящий конституционное положение о нахождении в совместном ведении вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, на практике существенно осложнял жизнь недропользователям. И региональные власти, и федеральные чиновники имели равные возможности заблокировать любые относящиеся к недропользованию решения.

С другой стороны, получая фиксированную долю доходов от добычи углеводородного сырья, регионы были заинтересованы в развитии на своих территориях нефтегазодобычи. И они даже имели возможность поощрять инвесторов налоговыми льготами.

Оптимальным вариантом было бы разграничить полномочия между регионами и центром, оставив формирование отраслевой политики и ключевых параметров нефтегазодобычи в федеральной компетенции и отдав практическую реализацию этих решений регионам. При этом непосредственный контроль над разработкой крупнейших месторождений на суше и реализацией любых шельфовых проектов сохранялся бы за федеральным центром, а регионы получили бы больше свободы в организации работ по средним и мелким месторождениям.

Однако федеральное правительство стремилось получить максимально полное влияние в недропользовании. Контроль над денежными потоками и месторождениями — лучший инструмент построения вертикали власти.

На первых этапах «перетягивания каната» федеральный центр расширил свою монополию на акватории, отменив поправками в закон о недрах совместное пользование участками недр территориального моря, а затем добился снижения доли регионов в нефтегазовых доходах. В 2004 году были приняты поправки в закон о недрах, отменяющие принцип «двух ключей» в недропользовании.

С тех пор регионам отводится преимущественно представительская роль в недропользовании. Все доходы от добычи углеводородного сырья идут мимо региональных бюджетов в федеральную казну.

Регионы утратили интерес к разработке месторождений на своих территориях. А из Москвы решать текущие вопросы недропользования сложно и долго. Столь топорное решение проблемы «двух ключей» отнюдь не способствовало улучшению ситуации в недропользовании.

В то же время оценить на практике эффективность договорных отношений при пользовании недрами пока невозможно. В прошлом было, как минимум, две серьезные попытки перейти от регулирования отношений между государством и недропользователем в приказном порядке к договорной практике.

В 2002 году с соответствующей инициативой выступила комиссия Дмитрия Козака, заместителя руководителя администрации президента РФ. В 2005 году — Минэкономразвития и МПР России. При всей аппаратной мощи инициаторов кардинальных перемен обе попытки провалились, о чем вряд ли стоит сожалеть.

Предлагаемые договорные отношения отнюдь не предполагали равноправного обсуждения позиций. Потенциальному недропользователю светила перспектива получить от чиновников ультиматум. О возможности диалога речи не шло: недропользователь мог согласиться с выставленными ему условиями или отказаться подписывать договор, а значит, и потерять права на заинтересовавший его участок недр. Словом, шило на мыло — пустые хлопоты.

вольно продолжительный период времени.

То есть невозобновляемые государственные ресурсы предоставляются недропользователям в безвозмездное пользование. При этом добытое сырье переходит в собственность недропользователя.

Сложившаяся ситуация открыто противоречит здравому смыслу. Наверное, такое не было бы возможным при первоначальной схеме платежей за пользование недрами.

Если экономика проекта хромает, можно было бы, например, освобождать от рентных платежей в обмен на передачу в госсобственность окупившихся за счет льготы производственных активов, как это принято на условиях СРП. Но фактическая отмена платности в недропользовании недопустима. В теории. На практике мы ее получили.

Декоративная состязательность

Одной из важнейших позиций родившегося 20 лет назад закона о недрах стал состязательный порядок распределения участков недр. Этот принцип отражал заинтересованность государства рыночными методами привлечь к разработке наиболее эффективных недропользователей, а также максимизировать размер поступлений в казну.

Немаловажно, что реальная конкуренция стимулирует соискателей на поиск и внедрение наиболее результативных технологических решений. Это мощный рычаг модернизации.

Увы, разумное начинание так и не было реализовано в полной мере. И не только по той причине, что из конкурентной среды выпало до 80% запасов, уже находя-

щихся в распределенном фонде к моменту издания закона о недрах. Лицензии на соответствующие участки недр передавались по праву наследования.

В последующем лоббистами были приложены значительные усилия для выхолащивания конкурентной среды. Первым шагом стала дискредитация конкурсной модели выявления победителя под предлогом заведомой коррупционности такой схемы.

В законодательстве о недрах осталось немало белых пятен, устранение которых крайне актуально для недропользователей

В результате преимущественный допуск к недрам получили крупнейшие компании отрасли, между которыми происходила

НЕФТЬ. ГАЗ. ХИМ

21 - 23 августа
16-я специализированная выставка с международным участием

Официальная поддержка
Министерство промышленности и энергетики Саратовской области

Союз нефтегазопромышленников РФ
Союз производителей нефтегазового оборудования
Российский Союз химиков

САРАТОВ 2012

НЕФТЬ ГАЗОВАЯ ВЕРТИКАЛЬ
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ СПОНСОР

НЕФТЬ ГАЗ.ХИМ

СВАРКА
Федеральный выставочный салон

ВЫСТАВОЧНЫЙ ЦЕНТР
СОФИТ-ЭКСПО
ТЕЛ.: (8452) 205-470, 206-926
<http://expo.sofit.ru>

война кошельков. Впрочем, ожесточенные схватки между гигантами нефтегазового бизнеса случались нечасто — при желании они всегда могли договориться, чтобы сэкономить деньги. А по мере развития со стороны государства практики ручно-

В прошлом было, как минимум, две серьезных попытки перейти от регулирования отношений между государством и недропользователем в приказном порядке к договорной практике

го управления отраслевыми процессами претенденты на ключевые месторождения стали отбираться более тщательно, что экономит победителям много денег.

Станным образом закон о недрах фокусирует внимание на распределении участков недр, обходя стороной тему регулирования горных отношений в процессе производственной деятельности

Освоив рычаги ручного управления, чиновники понемногу возвращают практику конкурсного распределения участков недр. Правда, выявлению наиболее эффективного недропользователя это уже мало помогает. Напротив, конкурсные условия неоправданно создают дополнительные барьеры, как это случилось с месторождениями Титова и Требса.

Возможно, уже наступил подходящий момент для возобновления большого разговора о совершенствовании правил игры в недропользовании. Всем нам ведь есть что обсудить и предложить...

По условиям конкурса недропользователь обязан перерабатывать на принадлежащих ему мощностях не менее 42% добытой нефти, а еще, как минимум, 15% — продавать в России на товарно-сырьевой бир-

же. И это притом, что до Баренцева моря путь много короче, чем до НПЗ, находящихся в глубине России. Сложно объяснить столь иезуитские условия чем-то иным, кроме настройки конкурсных условий на конкретного победителя.

К дальнейшей эрозии состязательных механизмов в недропользовании привело внедрение в закон о недрах особых условий лицензирования наиболее крупных и богатых участков недр нераспределенного фонда. С лета 2008 года закон о недрах позволяет правительству предоставлять в пользование без конкурсов и аукционов любые шельфовые месторождения углеводородного сырья, а также крупные газовые месторождения, расположенные на суше.

Привилегия распространяется только на контролируемые государством компании. Похоже, правительство раз и навсегда решило для себя, кто в России является самым эффективным недропользователем...

Время перемен?

В законодательстве о недрах осталось немало белых пятен, устранение которых крайне актуально для недропользователей. Прежде всего, это гарантии прав первооткрывателя.

Некоторое время назад в законе появились норма, позволяющая недропользователю получить без состязательных процедур права на разработку месторождения, открытого им своими силами и на свои средства. Но это всего лишь возможность, а не твердое обещание с четко зафиксированными процедурами и сроками. Открытие морского месторождения вообще не дает прав на его разработку, если первооткрыватель не входит в структуру «Роснефти» или «Газпрома».

Очень много бюрократических нагромождений вокруг банального расширения границ первоначального горного отвода. Изобилуют неоправданные ограничения на переход права пользования недрами. Не определен статус и порядок принятия проектной документации.

Вообще, странным образом закон о недрах фокусирует внимание на распределении участков недр, обходя стороной тему регулирования горных отношений в процессе производственной деятельности. Для первой редакции закона это, наверное, нормально — нужно было решать первоочередные вопросы. Но непонятно, почему и в нынешней — 33-й! — редакции закона распределение все еще доминирует над технологией и экономикой.

В свое время власти ХМАО провели колоссальную работу по восполнению правовых пробелов именно в части регулирования производственной деятельности на региональном уровне. В процессе создания вертикали власти эти наработки, закрепленные в региональных законах, были незаслуженно отвергнуты федеральными чиновниками. Возможно, стоит вернуться к этому вопросу.

Наконец, закон о недрах остается рамочным законом. Его положения трактуются десяткам, если не сотням подзаконных актов. Нередко они конфликтуют друг с другом, засоряют правовое поле. Наверное, имеет практический смысл заняться подготовкой кодекса о недрах.

В последние годы заметно поутихли — из-за не востребо-ванности — профессиональные дискуссии по ключевым вопросам правового регулирования в недропользовании. Но как-то не похоже, что всех все устраивает...

В политической жизни страны наметился освежающий ветерок. Федеральная власть, кажется, начинает осознавать неизбежность диалога с обществом. Возможно, уже наступил подходящий момент для возобновления большого разговора о совершенствовании правил игры в недропользовании.

Кстати, юбилей закона о недрах является удачным предлогом для начала такого профессионального обсуждения. «Вертикаль» готова предоставить свои страницы участникам такой дискуссии. Нам ведь есть что обсудить и предложить...