

# О некоторых направлениях совершенствования правоприменительной практики при внесении изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами\*



**П.А. Катаев,**  
начальник отдела подготовки лицензионных документов  
Управления сопровождения лицензирования твердых полезных ископаемых  
ФГКУ «Росгеолэкспертиза»

В статье анализируется проблема, возникающая при изменении условий пользования недрами и при внесении изменений в лицензию на пользование недрами: корректировка какого документа должна быть первичной — проектной документации или лицензии? Автор описывает еще недавно существовавшую практику, которая не в полной мере соответствовала законодательству, а также нормативно-правовые изменения, способствовавшие разрешению указанной проблемы.

**Ключевые слова:** недропользователь, геологическое изучение недр, недра, пользование недрами, технический проект, лицензия.

## On certain areas of improvement of law enforcement practice in case of changes and amendments in subsoil use licenses

**Kataev P.A.**

The author of this article analyzes the existing and previous procedures of changing and amending the subsoil use licenses and proposes a possible path for improvement of the established procedure. The article provides the detailed overview of regulations governing the said legal relations.

**Keywords:** subsoil resources, project documentation, geological study of subsoil resources, expert appraisal.

Согласно частям 1, 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>1</sup> (далее — Закон о недрах) предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая является документом, удостоверяющим 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.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Закона о недрах участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода в соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья<sup>2</sup>.

В процессе пользования недрами запланированные проектные решения могут корректироваться в связи с изменившимися экономическими условиями производства, новой геологической информацией о недрах и другими факторами, влияющими на хозяйственную деятельность обществ — пользователей недр.

\* Статья первоначально была опубликована в издании НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ.РФ, 2019, № 1.

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

<sup>2</sup> Горюхов К.Д. Правовое регулирование установления и изменения границ участков недр // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 11 (170). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ustanovleniya-i-izmeneniya-granits-uchastkov-neдр> (дата обращения: 25 апреля 2019 г.).

Законом о недрах предусмотрена возможность продления срока действия лицензии (ч. 3 ст. 10 Закона о недрах), а также изменения условий пользования недрами (ч. 5 ст. 12; пп. 7 ч. 1 ст. 22 Закона о недрах). Изменение условий пользования недрами может пониматься и как изменение внутренних сроков в лицензии, а именно сроков начала или завершения конкретных этапов работ, срока ввода месторождения в эксплуатацию, срока подготовки проектной документации.

При этом в соответствии с частью 4 статьи 36.1 Закона о недрах работы по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, по разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые за счет государственных средств и средств пользователей недр, проводятся в соответствии с утвержденной проектной документацией, экспертиза которой организуется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами и проводится ФГКУ «Росгеолэкспертиза».

Порядок проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размер платы за ее проведение утвержден приказом Минприроды России от 23 сентября 2016 г. № 490<sup>3</sup>.

В свою очередь согласно положениям статьи 23.2 Закона о недрах разработка месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

Согласование производится в соответствии с Положением о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118<sup>4</sup>.

Таким образом, исходя из положений законодательства о недрах пользование недрами по лицензии возможно при условии подготовки, экспертизы или согласования соответствующей проектной документации на проведение работ на участке недр в зависимости от конкретного этапа работ, будь то геологическое изучение, предусматривающее поиски и оценку, разведку месторождений полезных ископаемых или добычу полезных ископаемых. Проведение перечисленных работ без проектной документации не допускается.

Частью 5 статьи 12 Закона о недрах закреплено, что условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. Изменения этих условий допускаются только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством. При этом согласно пункту 7 части 1 статьи 22 Закона о недрах пользователь недр имеет право обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Порядок внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр установлен пунктами 37–60 Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержден-

<sup>3</sup> Приказ Минприроды России от 23 сентября 2016 г. № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30 декабря 2016 г.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» (далее – Положение) // Собрание законодательства Российской Федерации. 8 марта 2010 г. № 10. Ст. 1100.

ного приказом Минприроды Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315<sup>5</sup>.

Исходя из практики принятия решений по внесению изменений в лицензию на пользование недрами в части продления срока действия лицензий на этапе разработки месторождений полезных ископаемых положительные решения принимаются при наличии согласованного технического проекта разработки месторождения полезных ископаемых. При этом в условиях пользования недрами срок действия лицензии может отличаться от согласованного в проектной документации. В этом случае, согласно части 3 статьи 10 Закона о недрах срок пользования недрами продлевается для завершения отработки месторождения.

Однако при внесении изменений в лицензию возникает следующий вопрос: корректировка какого документа должна быть первичной — проектной документации или лицензии на пользование недрами? Что из перечисленного является наиболее приоритетным? Более того, на практике пользователь недр, понимая, что срок, установленный лицензией, недостаточен для отработки всех запасов месторождения, обращается к распорядителю недр и просит продлить срок, но на сколько? Каким образом определить требуемый срок: предположить ежегодный уровень добычи и разделить на него количество запасов месторождения или предположительно запросить 25 лет? Чем должен руководствоваться пользователь недр, указывая в заявке на внесение изменений и дополнений срок, на который он хочет продлить лицензию?

В настоящий момент сложилась практика, по которой пользователем недр подготавливается проектная документация (технический проект), в которой в том числе обосновываются ежегодные уровни добычи, технология, необходимая техника и, исходя из всех факторов производства работ на участке, указывается срок, необходимый для отработки всех запасов.

После согласования проектной документации пользователь недр обращается к распорядителю недр с заявкой на внесение изменений и дополнений в лицензию в части продления срока действия лицензии в соответствии с согласованным техническим проектом. Вместе с тем указанная последовательность недостаточно полно регламентирована в законодательстве, что порождает некоторую неопределенность.

В то же время согласно подпункту «а» пункта 21 указанного Положения основанием для принятия комиссией или уполномоченным органом решения об отказе в согласовании проектной доку-

ментации является несоответствие проектной документации условиям пользования недрами, установленным в лицензии на пользование недрами, и (или) требованиям законодательства Российской Федерации.

Получается, что при наличии основания для отказа в согласовании проектной документации проектная документация согласуется, а после этого лицензия продлевается. Таким образом, фактически проектная документация имеет больший приоритет, чем лицензия на пользование недрами. Данная практика представляется не в полной мере соответствующей законодательству, потому как лицензия является главенствующим документом в отношениях пользования недрами и имеет несомненный приоритет при определении условий пользования недрами.

Однако иной процедуры законодательством не установлено, и для целей обоснования срока, на который необходимо продлевать лицензию, был использован подобный механизм согласования технического проекта.

Вместе с тем в отношении практики принятия решений по внесению изменений в лицензию на пользование недрами в части продления срока действия лицензий на этапе геологического изучения недр данный проблемный вопрос был решен однозначно — посредством введения процедуры уведомления о несоответствии проектной документации на геологическое изучение недр условиям пользования недрами.

Объектами экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр являются: проектная документация на проведение работ по региональному геологическому изучению недр; проектная документация на проведение работ по геологическому изучению недр, включая поиск и оценку месторождений твердых полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), углеводородного сырья, подземных вод; проектная документация на проведение работ по разведке (доразведке) месторождений твердых полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), углеводородного сырья, подземных вод;

<sup>5</sup> Приказ Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также реформирования лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 10. 8 марта 2010 г.

проектная документация на проведение работ по геологическому изучению и оценке пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; изменения к проектной документации на геологическое изучение недр<sup>6</sup>.

Согласно ранее действовавшему законодательству пользователь недр, по лицензии которого истекли сроки проведения поисково-оценочных работ, подготавливал проектную документацию на проведение геологического изучения, которая, в свою очередь, обоснованно получала отрицательное заключение экспертизы по причине несоответствия условиям пользования недрами.

Далее пользователь недр обращался к распорядителю недр с заявкой на внесение изменений и дополнений, а именно перенос срока исполнения обязательств по геологическому изучению недр, для последующего получения положительного заключения экспертизы, однако распорядитель недр, с учетом пропуска изначального срока заявителем, неохотно шел на внесение изменений в связи с отсутствием достаточных на то оснований.

В результате возникал замкнутый круг: работы на участке недр нельзя проводить без проектной документации, в свою очередь на проектную документацию не может быть дано положительное заключение экспертизы в связи с пропуском сроков в лицензии, при этом изменения в лицензию не вносятся в связи с отсутствием достаточного обоснования, коим могла стать проектная документация, получившая положительное заключение экспертизы.

Этот круг был разорван в июне 2018 г. в связи с появлением процедуры уведомления о несоответствии проектной документации условиям пользования недрами. Соответствующие поправки в законодательство были внесены приказом Минприроды России от 3 мая 2018 г. № 185<sup>7</sup>.

Пользователь недр, по лицензии которого истекли сроки проведения геологического изучения недр, осуществляет подготовку проектной документации в установленном порядке.

При этом срок проведения экспертизы приостанавливается по заявлению пользователя недр с обязательным приложением заявки на внесение изменений и дополнений, поданной ранее.

Согласно действующей в настоящее время процедуре пользователь недр, по лицензии которого истекли сроки проведения геологического изучения недр, осуществляет подготовку проектной документации в установленном порядке. При этом данная проектная документация уже не получает отрицательное заключение экспертизы, а вместо этого пользователю недр выдается уведомление о несоответствии проектной документации условиям пользования недрами (при условии что иных оснований для выдачи отрицательного заключения экспертизы нет).

Впоследствии пользователь недр, получивший уведомление, подготавливает соответствующий комплект документов и обращается с заявкой на внесение изменений в лицензию, прикладывая уведомление в качестве обоснования.

При этом срок проведения экспертизы приостанавливается по заявлению пользователя недр с обязательным приложением заявки на внесение изменений и дополнений, поданной ранее.

Далее распорядителем недр принимается во внимание прикладываемое уведомление, и в случае если нет никаких препятствий для внесения изменений, данные изменения вносятся, а пользователь недр в дальнейшем получает положительное заключение экспертизы и имеет право проводить работы на участке недр. Если же изменения не вносятся, то пользователю недр выдается отрицательное заключение экспертизы в связи с несоответствием его проектной документации условиям пользования недрами.

В свою очередь возобновление срока проведения экспертизы осуществляется после получения ФГКУ «Росгеолэкспертиза» информации о государственной регистрации изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами или принятия решения об отказе во внесении изменений и дополнений в лицензию.

Следует обратить внимание, что условием для выдачи положительного заключения экспертизы является соответствие условиям пользования недрами согласно требованиям пункта 23 Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых, утвержденному приказом Минприроды России от 23 сентября 2016 г. № 490.

<sup>6</sup> Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: Учеб. пособие для бакалавров / Агафонов В.Б., Ведьшева Н.О., Выпханова Г.В. и др.; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М., 2018. 200 с.

<sup>7</sup> Приказ Минприроды России от 3 мая 2018 г. № 185 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15 июня 2018 г.

Подводя итоги вышеизложенному, хочется отметить, что положительная практика выдачи уведомлений о несоответствии проектной документации условиям пользования недрами, сложившаяся в настоящее время в системе правового регулирования экспертизы проектов геологического изучения недр, позволяет говорить о возможной целесообразности распространения подобной практики и на процедуру согласования технических проектов. □

### Библиография:

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10.
2. Горохов К.Д. Правовое регулирование установления и изменения границ участков недр // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 11 (170). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ustanovleniya-i-izmeneniya-granits-uchastkov-ne-dr> (дата обращения: 25 апреля 2019 г.).
3. Приказ Минприроды России от 23 сентября 2016 г. № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30 декабря 2016 г.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 8 марта 2010 г. № 10. ст. 1100.
5. Приказ Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 10. 8 марта 2010 г.
6. Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: Учеб. пособие для бакалавров / Агафонов В.Б., Ведышева Н.О., Выпханова Г.В. и др.; отв. ред. Н.Г.Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М., 2018. 200 с.
7. Приказ Минприроды России от 3 мая 2018 г. № 185 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15 июня 2018 г.

© Катаев П.А., 2019, e-mail: [pkataev@rgexp.ru](mailto:pkataev@rgexp.ru)



## 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 «Роспечатать» (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](mailto:order@lawtek.ru)

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

