



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

независимой экспертизы на коррупциогенность Закона Российской Федерации «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года N 27-ФЗ) (с изменениями на 5 апреля 2011 года)

1. Вводная часть

Закон Российской Федерации «О недрах» был принят в новой редакции 3 марта 1995 года за N 27-ФЗ. С тех пор изменения в закон вносились 23 раза, начиная с 17.02.99 по 08.04.2011. Такое активное нормотворчество говорит о нескольких вещах. Во-первых, о его несовершенстве. А во-вторых, - о многочисленных фактах лоббирования разных интересов. Не могу сказать, что это улучшило структуру и содержание закона, но анализировать можно то, что есть, а не то, что себе придумываешь.

Основываясь на принципах объективности, непредвзятости, прозрачности и доступности проводимых исследований, руководствуясь Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее - Методика), в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Экологический правозащитный центр «Беллона» и Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – P провели настоящую антикоррупционную экспертизу законопроекта.

2. Анализ

Рассмотрим, каким образом изменения, внесённые в Закон Российской Федерации «О недрах» изменили его коррупциогенность:

- 2.1. Подпункт в) пункта 3 Методики к коррупциогенным факторам относит наличие норм, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - выборочное изменение объема прав.

2.1.1. Подпункт в) статьи 72 Конституции Российской Федерации говорит о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Несмотря на эту норму, в Закон Российской Федерации «О недрах» внесены следующие изменения:

2.1.1.1. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключена возможность принятия своих законов и иных нормативных правовых актов в целях регулирования отношений недропользования. **(Статья 1.1)**.

2.1.1.2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации исключаются из процесса принятия совместных с федеральными органами государственной власти решений по отнесению отдельных участков недр к участкам недр федерального значения. **(Статья 2.1)**

2.1.1.3. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключено определение совместно с федеральными органами государственной власти региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, определение условий установления размеров и порядка взимания платы за пользование недрами, включая установление их предельных уровней по группам полезных ископаемых, установление форм и размеров платы за пользование участками недр федерального значения. **(Статья 3)**

2.1.1.4. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключены выделение совместно с Российской Федерацией участков недр федерального, регионального и местного значения, подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции. **(Статья 4)**

2.1.1.5. Субъекты Российской Федерации исключены из процесса согласования при установке предельных размеров участков недр, количества участков и предельных запасов полезных ископаемых, предоставляемых в пользование. **(Статья 17)**

2.1.1.6. Ликвидированы территориальные органы федерального органа управления государственным фондом недр. (**Статья 36**)

2.1.1.7. Размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливался исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Эта функция передана федеральному органу управления государственным фондом недр. (**Статья 43**)

Выводы:

- Изменения, внесённые в Закон Российской Федерации «О недрах», сосредоточивает на федеральном уровне всю широту полномочий по регулированию правовых отношений, возникающих в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа.
- Налицо нарушение компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятии нормативных правовых актов регионального уровня.

2.1.2. Статьи 11, 14, 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа соответственно. К ним относятся: утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на их территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель.

В нарушении этих норм в Законе Российской Федерации «О недрах» из полномочий органов местного самоуправления исключено введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать

угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде. **(Статья 5)**

2.2. Согласно подпункту б) пункта 3 Методики к коррупциогенным факторам относится наличие норм, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - определение компетенции по формуле "вправе".

В Законе Российской Федерации «О недрах» установлено, что в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр. **(Статья 2.2)**

Так как участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр, а решения о включении участков недр в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр принимаются Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного им федерального органа исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами, то эта норма дает возможность чиновникам произвольно принимать решения об исключении участка из федерального фонда резервных участков недр.

2.3. Согласно подпункту г) пункта 3 Методики к коррупциогенным факторам относится наличие норм, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

2.3.1. Если ранее основаниями возникновения права пользования участками недр для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации являлось решение федерального органа управления государственным фондом недр, то теперь – решение комиссии, которая создается этим органом. **(Статья 10.1)**

2.3.2. Установление порядка ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых передан с

уровня Правительства Российской Федерации на уровень уполномоченного им федерального органа исполнительной власти. **(Статья 32)**

Выводы:

- Снижение уровня принятия решения, анонимность принятия решения могут привести к коррупционным требованиям за принятие того или иного решения.
- Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества ведет к снижению уровня принятия решений, к анонимности принятия решений, а значит к возможности коррупции.

- 2.4. Согласно подпункту ж) пункта 3 Методики к коррупциогенным факторам относится наличие норм, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - отсутствие или неполнота административных процедур.

К таким нормам можно отнести следующие статьи в Законе Российской Федерации «О недрах»:

- 2.4.1. Из числа пользователей недр на условиях соглашений о разделе продукции исключены граждане Российской Федерации, иностранные граждане. **(Статья 9)**

Налицо отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

- 2.4.2. Из оснований, по которым право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено, исключено представление недостоверной информации. **(Статья 20)**

Это может создать условие для незаконного предоставления выгоды физическим лицам, представившим недостоверную информацию.

- 2.4.3. В **статье 25.1** есть ссылка на то, что земельные участки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Отсутствует порядок совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий, в данном случае порядка изъятия земельных

участков. Ссылка неопределенная, не назван конкретный нормативный правовой акт, что дает возможность чиновникам трактовать ситуацию в свою пользу.

2.4.4. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется за счет пользователей недр. **(Статья 29)**

Присутствует злоупотребление правом заявителя органами государственной власти. Нет ссылки на норму, устанавливающую порядок расчета стоимости такой услуги, что может привести к коррупции.

3. Общие выводы

Мониторинг изменения Закона Российской Федерации «О недрах» позволяет говорить о высокой степени вероятности увеличения коррупционной составляющей этого закона.

4. Предложения по уменьшению коррупциогенности Закона Российской Федерации «О недрах».

Предлагается следующий проект Федерального закона:

Проект N

Вносится

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений и дополнений в ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О недрах»

Статья 1

Внести следующие изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О недрах» (далее Закон):

1. Дополнить статью 1_1 Закона следующим абзацем:

«Субъекты Российской Федерации принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий.»

2. Изложить абзац 1 статьи 2_1 Закона в следующей редакции:

«Для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.»

3. Дополнить абзац 3 статьи 2_2 Закона следующим текстом:

«Положение о включении участков недр в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр разрабатывается Правительством Российской Федерации.»

4. Внести следующие изменения в статью 3 Закона:

а) Название статьи 3 ЗАКОНА Российской Федерации «О недрах» изложить в следующей редакции:

«Компетенция органов государственной власти Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования»

б) Абзац 1 статьи 3 ЗАКОНА Российской Федерации «О недрах» изложить в следующей редакции:

«В компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования входят:»

с) Пункт б) части 1 статьи 3 ЗАКОНА изложить в следующей редакции:

«б) определение совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения, установление

перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;»

д) Пункт 11) части 1 статьи 3 ЗАКОНА изложить в следующей редакции:

«11) определение совместно с субъектами Российской Федерации условий, установление размеров и порядка взимания платы за пользование недрами, включая установление их предельных уровней по группам полезных ископаемых, установление форм и размеров платы за пользование участками недр федерального значения геологическую информацию о недрах, а также утверждение соглашений на условиях раздела продукции;»

е) Абзац 2 пункта 17) статьи 3 Закона дополнить следующим текстом:

«по согласованию с субъектами Российской Федерации».

5. Внести следующие изменения в статью 4 Закона:

а) Изложить пункт 7) статьи 4 Закона в следующей редакции:

«7) распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, и выделение совместно с Российской Федерацией участков недр федерального, регионального и местного значения, подготовка совместно с Российской Федерацией перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;».

б) Исключить пункт 8) статьи 4.

6. Внести следующие изменения в статью 5 Закона:

а) Дополнить пункт 1) статьи 5 ЗАКОНА словами «и отводе земельных участков».

б) Дополнить статью 5 Закона пунктом б) следующего содержания:

«б) введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности,

транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.»

7. В статье 9 Закона после слова «быть» вставить слова «граждане Российской Федерации, иностранные граждане,».

8. Внести следующие изменения в статью 10_1 Закона:

а) Изложить пункт 2) статьи 10_1 Закона в следующей редакции:

«2) решение федерального органа управления государственным фондом недр для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;»

б) Пункт 2) статьи 10_1 Закона дополнить абзацем следующего содержания:

«для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;».

9. В статье 17 Закона после слов «фондом недр» вставить следующим текстом: «по согласованию с субъектами Российской Федерации».

10. Пункт 8) статья 20 Закона дополнить следующим текстом: «или представления недостоверной информации».

11. Дополнить статью 25_1 Закона первым абзацем следующего содержания:

«Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий.»

12. В статье 29 Закона после слов «участках недр» вставить следующий текст: «специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

13. В статье 32 Закона текст «уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти» заменить словами: «Правительством Российской Федерации».

14. Статью 36 Закона дополнить абзацем следующего содержания:

«Федеральный орган управления государственным фондом недр создает свои территориальные органы по согласованию с субъектами Российской Федерации.»

15. Первый абзац последней части статьи 43 Закона заменить текстом следующего содержания:

«Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами ~~должен быть~~ устанавливается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению территориального органа в области управления государственным фондом недр отдельно по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами, и который имеет местонахождение на территории соответствующего субъекта Российской Федерации—в следующих пределах:»

Статья 2

Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О недрах» вступает в силу ...

Эксперт: Евдокимова Наталия Леонидовна, руководитель направления по экспертизе законодательства ЭПЦ «Беллона»