

## **Участки недр. Вопросы систематизации и учёта**

Участки недр, являясь основным объектом управления при недропользовании, и потому основным объектом учёта, в то же время не имеют однозначного и общепринятого определения, однозначного смыслового содержания и, естественно, целенаправленной систематизации. Эти вопросы рассматриваются ниже.

### **Участок недр. Правовой аспект**

В статье 1.2 ФЗ «О недрах» [1] определены три вида объектов права: 1) недра в границах территории Российской Федерации, для которых субъектом является государство, что закреплено в Конституции РФ и в рассматриваемой статье закона «О недрах»; 2) права пользования недрами, для которых субъектом являются недропользователи, что закреплено в рассматриваемой статье закона «О недрах»; 3) добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, субъектом для которых могут быть государство, муниципалитеты, юридические и физические лица, что определяется условиями лицензии.

Само по себе право пользования недрами без недр является абсурдом, поэтому оно неразрывно связано, но не с недрами вообще (это право закреплено за государством), а с участками недр, которые «не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме» ([1], статья 1.2), то есть не могут быть объектом права собственности (объектом недвижимости<sup>1</sup>), но являются объектом применения прав пользования недрами. Получается цепочка правовых отношений, в которой «права пользования недрами» участвуют и как объект права собственности и как субъект. Конечными звеньями этой цепочки являются «недропользователь» (субъект) и «участок недр» (объект). При этом субъект недропользования ограничен в праве собственности на недра (участок недр) в объёме прав пользования недрами, которые определяются разрешительным документом – лицензией, «удостоверяющей 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» ([1], статья 11). Хотя в статьях 10.1, 13.1, 16, 17.1, 21.1 закона «О недрах» понятие «участок недр» употребляется в качестве объекта права без вышеприведённых оговорок.

Как показано выше, участок недр не является объектом недвижимости и, соответственно объектом прав собственности, а значит и объектом рыночных отношений. Вследствие этого, применительно к участку недр неуместно употребление понятий «цена», «стоимость». Эти рассуждения допустимы и в отношении горных выработок, пройденных с целью изучения или освоения участка недр и неразрывно связанных с ним. Все они, как компоненты участка недр, не могут быть предметом вещных прав, не являются собственностью недропользователя и должны быть ликвидированы (подземные горные выработки – скважины, шахты, штольни и т.п.), либо рекультивированы (поверхностные горные выработки – карьеры, разрезы, траншеи и т.п., а также отвалы, хвостохранилища и т.п.) после завершения работ связанных с использованием недрами. «Участки земли и другие природные объекты, нарушенные при пользовании недрами», должны быть приведены в состояние, «пригодное для их дальнейшего использования» ([1], статья 22). Любая сделка с горными выработками является незаконной, поскольку представляет собой сделку по

---

<sup>1</sup> Гражданским кодексом [2] участки недр отнесены к объектам недвижимости (статья 130) на основании признака неперебещаемости. Но этот признак применим к вещам, как «объектам права собственности и иных вещных прав» [3], которыми (вещами) участки недр являются только в отношении государства и «прав пользования недрами», определённых в лицензии. Поэтому государственная регистрация прав собственности на участки недр органами юстиции не ведётся (все без исключения участки недр принадлежат государству), а государственная регистрация прав пользования недрами (лицензий) осуществляется органом управления фондом недр.

участку недр, содержащим эту горную выработку, что запрещено законом «О недрах» (статья 17.1).

Законом «О недрах» предусмотрена ситуация, когда горные выработки, пройденные с целью добычи полезных ископаемых и выполнившие своё назначение, могут быть использованы в других целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. В этом случае выделяется новый участок недр [4], где объектом пользования являются горные выработки. Такой участок недр вместе с находящимися в нём горными выработками, до выдачи лицензии на право пользования им, находится в собственности государства, и государство является ответственным за его безопасное (в том числе и экологическое) состояние. Остаётся открытым вопрос о том, кто определяет возможность использования горных выработок в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, каким образом это решение оформляется и как реализуется (в России ещё есть брошенные, бесхозные скважины, карьеры, отвалы и т.п.). Эти вопросы касаются не только недропользования и экологии, но и экономики, поскольку позволяют организациям-недропользователям экономить на ликвидации горных выработок, выполнивших своё назначение, и рекультивации лицензионных участков.

### ***Участок недр. Терминологический аспект***

В соответствии со статьёй 2 ФЗ «О недрах» «государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа» ([1], статья 2). Если абстрагироваться от выделенных в законе категорий, то можно сказать, что государственный фонд недр составляют используемые и неиспользуемые объекты учёта, а понятия «участок недр» и «часть недр» являются их атрибутами, такими же как и «распределённый» или «не распределённый» (например, [5]), «используемый» или «не используемый» и т.п. Поскольку значения слов «участок» и «часть» означают по сути одно и то же – часть или долю чего-то [6], то понятия «участок недр» и «часть недр», в контексте их использования в законе «О недрах», также идентичны, поскольку имеют границы в одном трёхмерном пространстве и различаются только атрибутами в пределах этих границ. Следовательно, одно из этих понятий является избыточным. Какое?

В практике нормотворчества и недропользования предпочтение отдаётся понятию «участок недр». Например, в статье 2.2 закона «О недрах» речь идёт о формировании федерального фонда резервных (не используемых) участков (а не частей) недр «из не предоставленных в пользование участков недр»; в статье 13.1 - об участках недр, на которые ещё не выданы лицензии (не используемых); в статье 16 - упоминаются перечни участков недр при подготовке конкурсов или аукционов (тоже не используемых); в подзаконных актах, касающихся подготовки и проведения конкурсов или аукционов на право пользования недрами ([7], [8], [9]), мониторинга запасов полезных ископаемых ([5], [10]), оформления горных отводов [11] употребляется понятие «участок недр». Фактически объектом фонда недр и, соответственно, объектом учёта, и объектом права, хоть и опосредованного, является участок недр.

В федеральном законе «О недрах» наряду с понятием «участок недр» употребляется понятие «горный отвод», причём в трёх значениях: как атрибут участка недр, как синоним участка недр и как самостоятельный объект учёта.

Поскольку значение слов «отвести», «отводить», «отвод» означает отдать в пользование [6], то, в силу правовых особенностей участков недр (см. выше), они не могут не быть отводами. В соответствии с законом «О недрах» участок недр может иметь статус (атрибут) либо «горного отвода», либо «геологического отвода» ([1], статья 7). При этом статус геологического отвода придаётся «участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр» (там же). Но, во-первых, получается, что участок недр для изучения может иметь статус как

горного, так и геологического отвода, поскольку изучение может осуществляться с существенным нарушением целостности недр и без такового, а, во-вторых, критерий «существенности нарушения» является субъективной оценкой, то есть зависит от оценивающего субъекта. В этой связи более объективным атрибутом участка недр будет его назначение: «для изучения» или «для освоения» (обоснование см. ниже). Не совсем понятен статус участков недр, определённых совмещёнными (сквозными) лицензиями, разрешающими проведение работ по геологическому изучению недр с попутной и последующей добычей полезных ископаемых. Можно предположить наличие ещё одного статуса – «горный и геологический отвод», не определённого в законе явно.

«Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами» ([1], статья 7) и соответствуют границам участка недр. То есть горный отвод – геометризованный блок недр, отождествляется с участком недр, определённым в лицензии. При разработке технического проекта на освоение объекта недропользования определяются уточненные границы горного отвода, и горный отвод в уточнённых границах становится самостоятельным объектом учёта, поскольку может быть меньшим, либо равным участку недр, определённому в лицензии [11].

В качестве демонстрации практической реализации нечётких формулировок закона «О недрах» можно привести выдержки из лицензионного соглашения к лицензии ПТР 00588 ВЭ, которые стали шаблоном при лицензировании участков месторождений пресных подземных вод: «2.2. Лицензионный участок недр (подземный водный объект), площадью 0,035км<sup>2</sup>, имеет статус горного отвода, проекция которого совпадает с выделенным земельным участком .... Горный отвод предоставляется с дневной поверхности на глубину 45м. 2.3. Участок недр в пределах горного отвода ...». Здесь в первой части п. 2.2 (до второй запятой) горный отвод представляется в качестве атрибута участка недр, хотя во второй части этого же пункта выступает в качестве самостоятельного объекта учёта, а в п. 2.3 он уже вмещает в себя участок недр. Как отобразить эту ситуацию на регистрационной карте?

«Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией» ([1], статья 7). Здесь, по всей видимости, подразумевается горный отвод в уточнённых границах, который, в контексте приведенной цитаты, выступает в качестве объекта права, «в соответствии с предоставленной лицензией». Но лицензией предоставляются права на участок недр (см. выше), до выделения горного отвода в уточнённых границах. При этом лицензия выдаётся органом управления фондом недр на основании программ лицензирования в соответствии с результатами конкурса или аукциона, а горноотводный акт – горнотехнической инспекцией на основании, либо в процессе разработки технического проекта, который составляется при наличии участка недр (разработка проекта без разрешительного документа на право пользования недрами, впрочем не целесообразна, хотя и возможна). Некорректность обусловлена тем, что горноотводный акт является технико-технологическим (не разрешительным) документом, а соответствующий ему горный отвод выделяется с целью рационального использования недр и обеспечения безопасного проведения работ. Его выделение целесообразно и необходимо для обоснования пространственного размещения предлагаемых проектных решений относительно объекта пользования. Но всё это отражается в техническом проекте на освоение, поэтому выделение горного отвода, оформление горноотводного акта в составе разрешительной системы недропользования является избыточной операцией и излишней процедурой. Для организации и реализации процесса управления фондом недр достаточно одной категории объектов учёта – участков недр, которые являются основным объектом учёта при недропользовании.

Что же такое участок недр? В настоящей статье под термином «участок недр» понимается некий объём геологического пространства, выделенный органом управления фондом недр для решения определённых задач недропользования (видов пользования недрами) и находящийся в ведении органа управления фондом недр (государства), либо определённого недропользователя.

## **Систематизация участков недр**

Участки недр составляют фонд недр, для повышения управляемости которым возникает потребность в их систематизации и совершенствовании учёта. Систематизацию участков недр представляется целесообразным и достаточным проводить по 4-м категориям: значимости, назначению, используемости и состоянию.

**Значимость.** В соответствии с законом «О недрах» участки недр могут находиться в ведении непосредственно Правительства Российской Федерации (участки недр в составе федерального фонда резервных участков недр), федерального органа управления государственным фондом недр и его территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на своих территориях, органов местного самоуправления. В соответствии с этим выделяются следующие категории значимости участков недр: «федерального резерва», «федерального ведения», «ведения субъектов РФ», «муниципального ведения».

**Назначение.** В зависимости от вида недропользования выделяется две категории назначения участков недр: участки недр для изучения и участки недр для освоения. В последней ещё выделяются участки недр для освоения с целью добычи полезных ископаемых и участки недр для освоения с целью производства работ не связанных с добычей полезных ископаемых. Участки недр для изучения соотносятся с затратной частью бюджетов, в то время как участки недр для освоения – с доходной частью бюджетов, поэтому участки недр этих категорий должны учитываться отдельно.

**Используемость.** В соответствии с законом «О недрах» различаются используемые и неиспользуемые участки недр, образующие соответственно распределённый и нераспределённый фонды участков недр. Распределённый фонд составляют участки недр, на которые выданы в установленном порядке разрешительные документы на право пользования недрами. Нераспределённый фонд составляют участки недр, на которых предусматривается проведение работ по геологическому изучению недр, либо по освоению объектов недропользования, но разрешительные документы ещё не выданы. В плане правовых отношений первые находятся в ведении недропользователей, а вторые – в ведении государства. Метаморфоза этих атрибутов объекта учёта происходит в момент государственной регистрации лицензии, когда определённые права на пользование недрами переходят от государства к недропользователю. Фонд участков недр с неопределённым статусом составляют участки недр, не вошедшие в первые две категории используемости.

**Состояние.** Выделяются следующие состояния участков недр:

*Резервный* – участок недр в составе федерального фонда резервных участков недр, а также участок недр, на котором работы по освоению прекращены, разрешительный документ аннулирован, но объект минеральных ресурсов освоен не полностью (строительство подземного объекта не завершено) или участок недр не осваивался вообще. К этой категории относятся все участки недр, включающие не осваиваемые месторождения полезных ископаемых, учтённые государственным (ГКМ) или территориальным (ТКМ) кадастрами месторождений и проявлений полезных ископаемых, и не попадающие в категорию «планируемый».

*Планируемый* – участок недр, включённый в краткосрочную (на конкретный год) государственную или субъекта РФ программу геологического изучения или программу лицензирования, но для которого ещё не определён недропользователь (не выдан разрешительный документ).

*Исучаемый* – участок недр для изучения, в отношении которого определён недропользователь (выдан разрешительный документ) и установлены сроки завершения работ.

*Законсервированный* – участок недр для изучения, на котором работы по геологическому изучению недр (ГИН) прекращены, но окончательный отчёт не представлен; участок недр для освоения, в отношении которого имеется легитимный разрешительный документ, но работы по освоению не ведутся (прекращены или приостановлены).

*Осваиваемый* – участок недр, для которого определён недропользователь и ведутся работы по освоению, в т.ч. и подготовительные.

*Самовольно осваиваемый* - участок недр, освоение (изучение) которого осуществляется без разрешительного документа.

*Изученный* – участок недр, на котором работы по геологическому изучению недр завершены и полученная геологическая информация, в соответствии с условиями лицензии, передана в фонды.

*Отработанный* – участок недр, на котором работы по освоению завершены и объект недропользования освоен полностью (подземный объект ликвидирован), горные выработки ликвидированы, соответствующие лицензионные участки рекультивированы.

*Упразднённый* – участок недр, исключённый из программы геологического изучения недр; участок недр, который перестал быть объектом права (объектом хозяйственной деятельности). Например, в результате объединения с другим участком недр, разделения на самостоятельные участки недр и т.п.

Систематизация участков недр приведена на схеме.

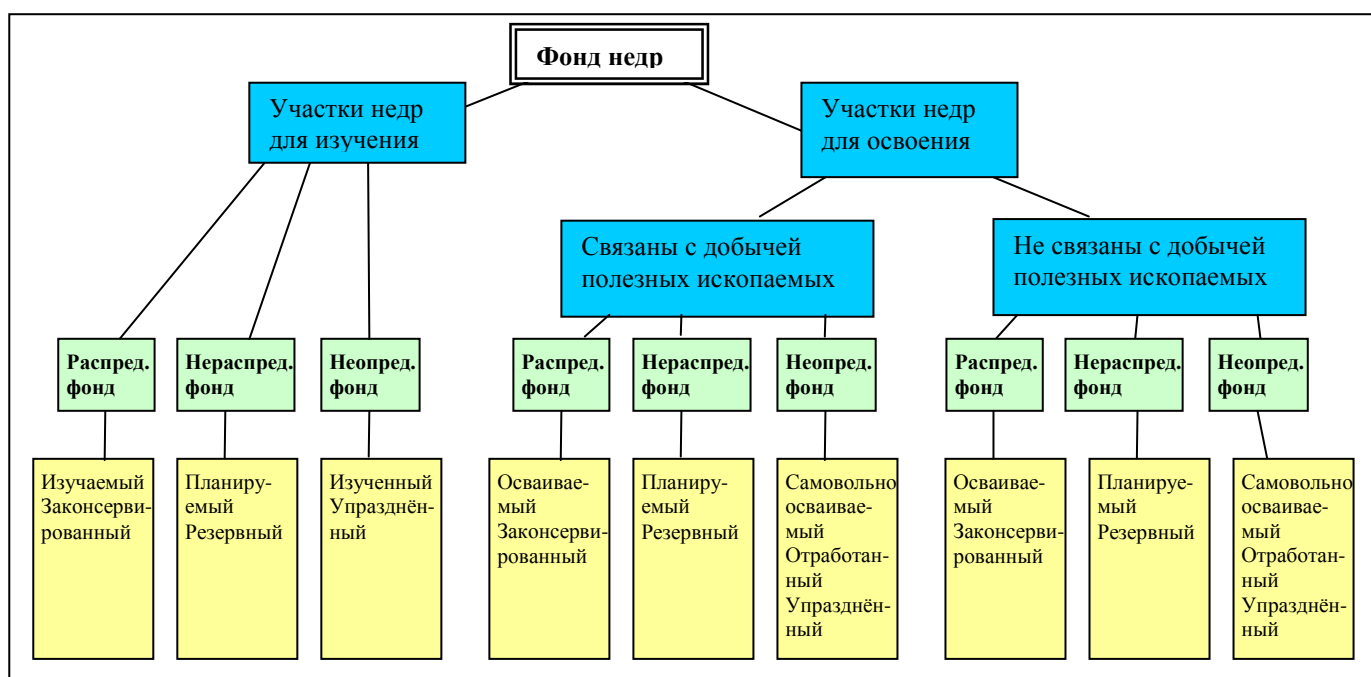


Схема систематизации участков недр в составе фонда недр

■ - назначение

■ - используемость

■ - состояние

Предложенная схема систематизации участков недр отражает состояние фонда недр в конкретный момент времени (статична), но для управления недропользованием необходима информация о состоянии и используемости участков недр во времени (при соблюдении требования раздельного учёта участков недр по назначению). Например, резервный участок недр нераспределённого фонда, выделенный при формировании среднесрочной программы ГРР, может изменить состояние на «планируемый» при формировании программы лицензирования на конкретный год, а затем, после проведения аукциона и выдачи лицензии недропользователю, перейти в распределённый фонд с состоянием «осваиваемый», и, при неблагоприятных для недропользователя условиях (например, его банкротство), перейти в состояние «упразднённый» в составе неопределённого фонда, что подтверждается аннулированием лицензии. Вместо этого участка недр образуется новый в тех же границах, но в нераспределённом фонде в состоянии «резервный». После выдачи лицензии на этот новый участок новому недропользователю он (участок) окажется в распределённом фонде в состоянии «осваиваемый» и т.д.

Это приводит к необходимости применения дополнительного понятия «кластер участков недр», объединяющего участки недр, соотносящиеся с одним объектом пользования. История кластера будет состояться из историй (жизненных циклов) участков недр. Унифицированная схема жизненного цикла участка недр приведена в таблице.

Этапы жизненного цикла участка недр

Этапы жизненного цикла	Состояния участка недр*	Документы, определяющие состояние участка недр
Начальный этап	<b>Резервный</b>	Перечень участков недр федерального значения; долго- и среднесрочные программные документы; паспорта ГКМ или ТКМ.
	<b>Планируемый</b>	Краткосрочные (на конкретный год) программы ГРР/лицензирования и дополнения к ним.
Основной этап	<i>Изучаемый</i>	Лицензия на право пользования недрами.
	Осваиваемый	Лицензия на право пользования недрами; дополнения к совмещённым лицензиям.
	<b>Законсервированный</b>	Решение недропользователя, согласованное с органом управления фондом недр.
	Самовольно осваиваемый	Документы контролирующих органов; материалы документальных проверок.
Финальный этап	<i>Изученный</i>	Протокол НТС на отчёт о ГРР.
	Отработанный	Решение органа управления фондом недр; протокол ГКЗ, ТКЗ о снятии с баланса.
	<b>Упразднённый</b>	Решение органа управления фондом недр о разделении участка; возврат/аннулирование лицензии и т.п.

\* Начертанием шрифта состояния выделены: **жирным** – состояния, возможные в отношении участков недр для изучения и участков недр для освоения; *курсивом* – состояния, возможные только в отношении участков недр для изучения; нормальным – состояния, возможные только в отношении участков недр для освоения.

При досрочном завершении основного этапа жизненного цикла, когда работы прекращены и лицензия аннулирована, а объект пользования освоен не полностью или не осваивался вовсе, участок недр переходит в состояние «упразднённый», и вместо него образуется новый участок недр в состоянии «резервный» или «планируемый». Если прежний участок недр на основном этапе жизненного цикла осваивался с нарушением целостности недр, то новый участок недр должен быть переоценён с проведением экспертизы отчётной (геолого-маркшейдерской) документации и апробацией запасов полезных ископаемых в ТКЗ или ГКЗ.

Участок недр может иметь несколько границ как в состояниях «резервный» и «планируемый», когда он находится в ведении государства и орган управления фондом недр может уточнять его границу, так и в состояниях «осваиваемый» и «изучаемый», когда он находится в ведении недропользователя, который может вернуть часть участка недр (#1, статья 43), то есть изменить границу. В этой связи необходимо подчеркнуть, что понятие «участок недр» не увязано с его границей и поэтому является абстрактным. В настоящей статье это понятие увязано с объектом пользования и с владельцем участка недр или собственником (если участок в ведении государства). Такой подход позволяет отслеживать состояния участка недр в целях повышения эффективности управления недропользованием.

## **Вопросы выделения и учёта участков недр**

В соответствии с законом «О недрах» участки недр выделяются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами при формировании перечней участков недр федерального значения, формировании федерального фонда резервных участков недр, установлении перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, а также при формировании программ лицензирования и программ геологического изучения недр; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на своих территориях при участии в разработке государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации, разработке территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы, выделении участков недр местного значения и участков недр, содержащих месторождения или участки месторождений общераспространённых полезных ископаемых.

В этой связи возникает ряд вопросов, касающихся учёта. Во-первых, если изучение или освоение участка недр осуществляется по этапам на основании самостоятельных проектов, то каким образом определяются участки недр для каждого этапа? Или если субподрядные работы выполняются на основании генерального проекта, но их финансирование осуществляется отдельно и составляется самостоятельный отчёт о каждой субподрядной работе? Как это увязано с государственной регистрацией и ведением государственного реестра работ по геологическому изучению недр в соответствии с Административным регламентом [12]? Получается, что на одном участке недр, определённом лицензией, может быть несколько объектов работ по геологическому изучению недр, либо производственных (промысловых) участков по освоению объектов недропользования, то есть дополнительных объектов учёта, которые не связаны с правом пользования недрами (это право определено лицензией для участка недр). Примером подобных ситуаций могут служить лицензия ПЛН 13439 НП, на основании которой были зарегистрированы работы по изучению недр под № 30-08-3 и № 30-08-5, или лицензия ПЛН 10307 БР, на основании которой представляется отчетность о движении запасов по россыпным месторождениям Левтыринываям, руч.Пенистый, руч.Южный, руч. Ветвистый, хотя в лицензионном соглашении и дополнениях к нему упоминаются только месторождение Левтыринываям и участок Пенистый.

Представляется допустимым и целесообразным для таких категорий объектов учёта применение института отводов (геологического и горного), и ведение их учёта, независимо от учёта участков недр. В этом случае можно дать следующее определение этих понятий. Геологический отвод – геометризованный блок недр, выделенный недропользователем при проектировании работ по изучению недр в пределах участка недр, определённого лицензией, и согласованный с органом управления фондом недр. Горный отвод – геометризованный блок недр, выделенный недропользователем при проектировании работ по освоению части или всего объекта недропользования в пределах участка недр, определённого лицензией, и согласованный с органом управления фондом недр. Пространственные границы и другие атрибуты геологического отвода документируются в Регистрационной карте объекта работ по геологическому изучению недр [12], а горного отвода – в Горноотводном акте.

Во-вторых, если участок недр определён совмещённой (сквозной) лицензией и в его пределах выявлены месторождения полезных ископаемых, то каким образом определяются границы участков недр, включающих эти месторождения? В законе «О недрах» статус таких участков недр не определён и, соответственно, неопределённо и их назначение. Исходя из необходимости отдельного учёта участков недр для изучения и участков недр для освоения (см. выше), выделение категории участков недр «для изучения и для освоения» в схеме их систематизации, является некорректным. Поэтому участок недр, определённый совмещённой (сквозной) лицензией, по назначению всегда будет «для изучения», а участки недр, включающие известные и вновь выявленные месторождения полезных ископаемых – «для освоения». Участок недр для освоения должен включать в себя объект пользования –

месторождение (или участок месторождения) полезных ископаемых, которое до выделения такого участка недр должно быть изучено, оценено, с апробацией запасов в комиссии по запасам (ГКЗ или ТКЗ), и поставлено на кадастровый учёт. Исключение составляют лишь участки месторождений пресных подземных вод, для которых допускается освоение в течение года без оценки и апробации эксплуатационных запасов.

В-третьих, требует пояснения применение статьи 10 закона «О недрах», касающейся сроков пользования участками недр. Согласно этой статье участки недр для геологического изучения предоставляются «на срок до 5 лет или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации» [1]. Получается, что совмещённые (сквозные) лицензии могут выдаваться на участки недр для изучения только на 5 или, соответственно, на 10 лет, а затем продлеваться на участки недр для освоения на срок отработки месторождений, выявленных недропользователем в процессе изучения. В практике лицензирования это правило не действует.

Участки недр, осваиваемые без разрешительных документов (самовольно осваиваемые), выделяются с целью учёта на основании материалов контролирующих органов, отчётных документов и т.п.

Границы участков недр могут уточняться (меняться) при подготовке разрешительных документов на недропользование (лицензий, разрешений), а также в процессе изучения и освоения участков недр. Из этого следует, что у участка недр может быть несколько границ, из которых действующей в определённый момент времени является только одна.

Административным регламентом [12] определён порядок ведения государственного учёта «участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей» путём ведения государственного реестра участков недр. Получается, что участки недр для изучения государственному учёту не подлежат. Но этим же документом определяется порядок ведения государственного учёта работ по геологическому изучению недр, путём ведения государственного реестра работ, в котором в качестве атрибута объекта работ указываются координаты угловых точек ([12], прил. 5, 7). Это ещё один пример смешения понятия «участок недр», но уже с понятием «объект работ». В скобках отметим, что в этом регламенте в качестве разрешительного документа, наравне с лицензией упоминается государственный контракт ([12], п. 21), который таковым не является.

## ***Участок недр и объект пользования недрами***

Любой участок недр включает в себя объект пользования, который по размерам может быть меньше или равным участку недр, и, в определённой мере, связан с назначением (целью использования) участка недр.

Участок недр для изучения в качестве объекта исследования может включать в себя частично или полностью минерагенический таксон – рудное поле, рудный узел, перспективную нефтегазоносную площадь, перспективный нефтегазоносный бассейн и т.п., что отражается в лицензионном соглашении. Либо, при планомерном (полистном) геологическом картировании, объектом пользования (изучения) будет непосредственно участок недр, в пределах номенклатурных листов, указанных в лицензии. Законом «О недрах» предусмотрена также ситуация, когда «в границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр» ([1], статья 7), то есть определённый объём геологического пространства одновременно может принадлежать различным участкам недр для изучения и находиться в ведении разных недропользователей.

Участок недр для освоения с целью добычи полезных ископаемых в качестве объекта пользования включает в себя месторождение (участок месторождения) полезных ископаемых – «природное скопление полезного ископаемого, которое в количественном и качественном отношении может быть предметом промышленной разработки при данном состоянии техники и в данных экономических условиях» [13]. В буквальном смысле,



месторождение на определённом этапе изучения представлено подсчётными блоками, для которых в результате разведочных работ установлены и в комиссии по запасам апробированы пространственные границы, параметры руды и полезного ископаемого для каждого блока, геологическое строение и гидрогеологические условия и т.д. Параметры и количество подсчётных блоков (месторождения) могут меняться при последующих стадиях изучения, в том числе и при эксплуатационной разведке, поэтому размеры участка недр всегда должны быть больше объекта пользования, находящегося на определённой стадии изучения.

Специфичной является ситуация при добыче в небольших объёмах пресных подземных вод и общераспространённых полезных ископаемых, когда затраты на изучение месторождений (участков месторождений) этих полезных ископаемых делают не рентабельной их добычу. Поэтому для слабоизученных месторождений пресных подземных вод и общераспространённых полезных ископаемых должно быть принято и нормативно (на уровне закона) закреплёно допущение, что границы участков месторождений этих полезных ископаемых совпадают с границами участков недр, определённых лицензией. Это допущение необходимо для обеспечения системности в недропользовании, устранения терминологической неразберихи, связанной с отождествлением участков месторождений со скважинами, водозаборами и участками водозаборов, промысловыми и добычными участками.

Для участков недр не связанных с добычей полезных ископаемых объект пользования определяется техническим проектом на строительство подземного объекта, либо техническим заданием. И в этом случае участок недр всегда будет больше объекта пользования, поскольку при строительстве и при эксплуатации подземных объектов необходимо дополнительное технологическое пространство, в том числе и для наблюдения за состоянием недр.

Здесь можно отметить, что выделение объектов пользования и управление этими объектами – это два различных процесса. Для обеспечения первого требуется квалификация профильных специалистов – геологов, строителей и т.д., а для обеспечения второго – квалификация специалистов-менеджеров.

## **Участок недр и землепользование**

Согласно закона «О недрах» ([1], статья 12), в лицензии должно содержаться «указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами». Однако основные права и обязанности недропользователя в области земельных отношений увязаны не с земельным участком, и не с участком недр, а с горным отводом ([1], статья 22). Но понятие «горный отвод» в законе «О недрах» не имеет однозначного определения (см. выше) и, кроме того, горный отвод не может быть объектом вещных прав даже опосредованно, поскольку определяется технико-технологическими документами (техническим проектом, горноотводным актом). Поэтому предметом исследования вопросов землепользования при недропользовании является участок недр. Попутно заметим, что в статье 22 закона «О недрах» горный отвод рассматривается как плоский (двумерный) объект, и чиновник вправе решать: считать ли границей горного отвода его выход на дневную поверхность, или граница горного отвода будет соответствовать его проекции на дневную поверхность, если эти границы не совпадают.

Участок недр может состоять из пользовательского блока или из пользовательского и технологического (одного или нескольких) блоков [14]. Пользовательский блок включает в себя объект пользования недрами и его форма и размеры определяются формой и размерами, а также степенью изученности, этого объекта. Пользовательский блок может выходить на дневную поверхность (кровля представлена дневной поверхностью), либо располагаться на глубине. Технологический блок недр необходим для осуществления доступа к пользовательскому блоку недр, расположенному на глубине, и поэтому всегда имеет выход на дневную поверхность. Его пространственные характеристики, в том числе границы его

выхода на дневную поверхность, определяются формой и размерами соответствующей части горного отвода в уточнённых границах после «разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах» ([1], статья 7). Именно в горноотводных документах предусмотрено описание частей недр (технологических блоков), необходимых для доступа к пользовательскому блоку, содержащему объект пользования.

Выход на дневную поверхность пользовательского или технологического блока (его кровля) называется лицензионным участком и является учётной единицей [14], отображаемой на регистрационной карте. Если пользовательский блок расположен на глубине, то на регистрационной карте будет отображаться его проекция (или проекция пользовательского и проекция технологического блоков, если первая не вмещает в себя вторую), которая всегда будет больше лицензионного участка. В соответствии с лицензионным участком определяются размеры земельного участка, необходимого для осуществления недропользования в соответствии с утверждённым проектом. А в пределах проекции на дневную поверхность пользовательского блока определяются некоторые ограничения на использование земельных ресурсов.

Для лицензионного участка на добычу и, соответственно для технологического блока, разрешительным документом должно служить дополнение к лицензионному соглашению, определяющее границы технологического и пользовательского блоков, согласно приложенному горноотводному акту. Он может быть меньше проекции участка недр или равен ей (например, при добыче п.и. открытым способом). Одному участку недр (пользовательскому блоку), определённой лицензией, могут соответствовать один или несколько лицензионных участков (технологических блоков). Лицензионный участок не может частично или полностью перекрывать другой лицензионный участок.

Лицензионный участок, выделенный в соответствии с лицензией на добычу или дополнением к такой лицензии, может либо совпадать, либо быть меньше земельного участка, например в случае, когда планируется строительство промышленных и вспомогательных сооружений, необходимых для эффективной разработки участка недр. В отличие от лицензионного участка, проекция участка недр может находиться в любых взаимоотношениях с земельным участком – быть больше, меньше, равной ему находиться за его пределами, соотноситься с несколькими земельными участками.

Лицензионный участок, выделенный в соответствии с лицензией на изучение, всегда совпадает с земельным участком, необходимым для производства работ по геологическому изучению. Особенностью этой ситуации является то, что при разных видах работ оказывается различное воздействие на земную поверхность и, во-вторых, соответствующий земельный участок может находиться во владении разных землепользователей. Для упрощения решения вопросов, связанных с оформлением земельных отношений, предлагается применять дифференцированный подход к разделению работ по изучению недр по принципу существенности их воздействия на целостность земной поверхности, вплоть до полной отмены оформления «выделения каких бы то ни было земельных или лесных участков» для проведения работ по изучению, не предусматривающих существенного нарушения целостности земной поверхности [15]. Представляется целесообразным дифференциацию работ по изучению недр приводить в соответствие с видами пользования недрами, определёнными в законе «О недрах» ([1], статья 6).

Землепользование в пределах проекции участка недр должно учитывать в первую очередь интересы недропользования для чего целесообразно выделение особой категории земель и применение сервитута в отношении этих земель [15].

## **Именованние объектов учёта**

В процессе недропользования задействованы следующие объекты учёта: участки недр, лицензионные участки и лицензионные площади, отводы горные и геологические. С целью идентификации объектов учёта представляется целесообразным присваивать им

наименования. Опыт показывает, что эта процедура не является простой и должна подчиняться определённым общим правилам, которые приводятся ниже.

Наименования объектов учёта должны:

- Быть уникальными.
- Быть краткими.
- Соответствовать существительному соответствующего рода (имя собственное, относящееся к слову «участок», «отвод», «площадь»).
- Название конкретного участка недр должно отражать его принадлежность определённому кластеру.
- Составляться однотипно в пределах одного информационного массива.

Исходя из этих правил, можно сформулировать следующие рекомендации по именованию участков недр.

Название участка недр составляется из названия кластера участков недр и добавления через дефис двух цифр, соответствующих двум последним цифрам года создания участка недр.

Название кластера участков недр, по возможности, составляется из одного слова. При совпадении названий различных кластеров участков недр для обеспечения уникальности, рекомендуется дополнительно использовать цифры (через дефис) после основного названия.

Поскольку учёт участков недр для изучения и участков недр для освоения ведётся раздельно, то допускается совпадение названий для участков, различающихся по этому признаку.

При переоформлении лицензии название участка недр сохраняется.

Названия участкам недр для изучения присваиваются в соответствии с названием характерного географического объекта, расположенного на изучаемой территории, либо в соответствии с названием работы (проекта, объекта финансирования).

Названия участкам недр для освоения могут присваиваться одним из двух способов: 1) в соответствии с названием объекта недропользования; 2) в соответствии с кадастровым номером объекта недропользования. Оба способа имеют свои минусы. В первом случае не соблюдается уникальность, поскольку имеются повторения названий месторождений для разных полезных ископаемых, и при характеристике участка недр необходимо ссылаться на полезное ископаемое, месторождение которого находится в пределах участка недр. Недостатком второго способа является отсутствие кадастрового учёта месторождений и участков месторождений (в том числе разрабатывающихся на протяжении нескольких лет и даже десятилетий) пресных подземных вод, а также придорожных карьеров. Учёт этих объектов можно вести в составе территориальных кадастров месторождений полезных ископаемых, проведя предварительно их инвентаризацию.

Примером неудачного, не подчинённого никаким правилам именованию участков недр является Перечень участков недр федерального значения [16], выдержки из которого приводятся ниже: участок недр «Торгойская площадь Чарского урановорудного района», участок недр «Ветвистый руч. (россыпные)», участок недр «Тундровое» и т.д. К тому же, участки недр в этом документе не разделены по назначению, что не способствует их системному учёту.

Именованию лицензионных площадей и лицензионных участков предлагается увязать с номером соответствующей лицензии, используя его в качестве названия лицензионной площади. Название лицензионного участка, в этом случае, будет состоять из номера лицензии с добавлением через дефис порядкового номера участка, принадлежащего соответствующей лицензионной площади. При переоформлении лицензии лицензионной площади и лицензионным участкам, составляющим её, присваивается атрибут «бывшая(ий)», и выделяются новая лицензионная площадь и лицензионные участки с атрибутом «действующая(ий)», соответствующие новой лицензии. Такой способ именовании обеспечивает уникальность названий.

Представляется целесообразным применять аналогичный подход при именовании отводов. Отводов, как самостоятельных объектов учёта, а не атрибутов участков недр (см. выше). Названия геологических отводов предлагается составлять из Государственного регистрационного номера, присвоенного соответствующей работе по геологическому изучению недр в соответствии с Регламентом [12], с добавлением префикса «ГеО» и дефиса. Горных отводов – из номера горноотводного акта с добавлением префикса «ГрО» и дефиса. Поскольку опыта учёта отводов в России практически нет, то в дальнейшем возможно некоторое уточнение, или изменение способа их именованя.

И ещё один вопрос, возникающий в связи с этим: Кто должен именовать объекты учёта в процессе недропользования? Представляется правильным, если в этом будут участвовать территориальные фонды информации (ТФИ), как организации созданные для сбора, хранения, систематизации, первичной обработки информации о природных ресурсах и недропользовании. Это должно быть отражено в уставах ТФИ.

## **Выводы**

1. Для повышения качества закон «О недрах» в нём должны быть устранены терминологические некорректности, касающиеся участков недр и отводов – горного и геологического. В частности, представляется не корректным выделение горного отвода для проведения геологического изучения по совмещённым лицензиям ([1], статья 19.1).
2. В рамках достижения коррупционной чистоты закона «О недрах» в нём должны быть устранены противоречия. Например, в статье 29 предусмотрено «предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых только после проведения государственной экспертизы их запасов», а в статье 6 допускается «разведка и добыча полезных ископаемых ... как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения», что позволяет принимать совершенно разные и, в то же время, абсолютно законные решения. Кроме того, необходимо исключить возможность субъективной оценки ситуаций, влияющих на принятие решений.
3. В законе «О недрах» необходимо более чётко прописать невозможность отнесения горных выработок (в том числе скважин) к объектам недвижимости. В то же время, представляется целесообразным и возможным применение рыночных механизмов в отношении прав пользования недрами (лицензий), хотя бы в отношении участков месторождений пресных подземных вод.
4. С целью совершенствования процесса недропользования, повышения его управляемости представляется целесообразным применять предложенную схему систематизации участков недр.

## **Список материалов**

- 1 Закон РФ от 21.02.92 г. № 2395-1 «О недрах», в редакции от 30.12.08 г.
- 2 «Гражданский кодекс Российской Федерации», ч. 1, от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ, в редакции от 09.02.2009 г.
- 3 «Новый энциклопедический словарь», М., Научное издательство «Большая Российская энциклопедия», Издательство «Рипол Классик», 2002 г., 1456 с
- 4 «Инструкция по оформлению горных отводов для использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых». Утверждена Постановлением МПР РФ от 25.03.99 г. № 18/24. Зарегистрирована в Минюсте РФ 27.04.99 г. № 1766. КонсультантПлюс.
- 5 «Положение о порядке учёта запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов». Утверждено приказом МПР России от 09.07.97 г. № 122
- 6 Ожегов С.И. «Словарь русского языка», «Советская энциклопедия», М., 1973 г.
- 7 «Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для

- целей геологического изучения участков недр». Утверждён приказом МПР РФ от 15.03.05 г. № 61. Зарегистрирована в Минюсте РФ 26.04.05 г. № 6559. Российская газета от 12.05.05 г. № 98 (3767).
- 8 «Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для образования особо охраняемых геологических объектов». Утверждён приказом МПР РФ от 29.11.04 г. № 712. Зарегистрирована в Минюсте РФ 17.12.04 г. № 6194. Российская газета от 24.12.04 г. № 286 (3663).
- 9 «Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов». Утверждён приказом МПР РФ от 29.11.04 г. № 711. Зарегистрирована в Минюсте РФ 17.12.04 г. № 6196. Российская газета от 24.12.04 г. № 286 (3663).
- 10 «Инструкция о порядке списания запасов полезных ископаемых с учёта предприятий по добыче полезных ископаемых». Утверждена постановлением Госгортехнадзора России от 17.09.97 г. № 28 и МПР России от 18.07.97 г. № 121-1
- 11 «Инструкция по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых». Зарегистрирована в Минюсте РФ 13.03.98 г. № 1485. КонсультантПлюс.
- 12 «Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по ведению государственного учёта и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, представленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами», утверждён приказом МПР России от 08.10.07 г. № 261. КонсультантПлюс.
- 13 «Геологический словарь», М. «Недра», 1978г. т. 1, с. 487, т. 2, с. 456
- 14 Зорин А.П., С.В.Паламарь, И.П.Глухова «Вопросы формирования, учёта и лицензирования объектов при недропользовании», Информационный бюллетень ГИС-ассоциации № 2(64) 2008 г., с. 56 – 59
- 15 Орлов В.П., Б.В.Хакимов, Ю.С.Сергеев «О землях государственного фонда недр», Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, 6/2008, с. 66-68
- 16 «Перечень участков недр федерального значения». Российская газета от 05.03.09 г. № 37 (4861).

А.П.Зорин  
С.В.Паламарь

05.06.2009г