

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

17.09.2019 № 26-508
на № _____ от _____

И.о.начальника Департамента
по недропользованию и развитию
нефтегазодобывающего комплекса
Администрации Томской области

О.А.Сергееву

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе постановления Администрации Томской области от 23.01.2006 № 2а
«Об утверждении Положения о порядке оформления, государственной
регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр»

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2019 году, утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 25.01.2019 № 25-ра, Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области», провел экспертизу постановления Администрации Томской области от 23.01.2006 № 2а «Об утверждении Положения о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр» (Собрание законодательства Томской области, 30.01.2006, № 1(6) (далее – Постановление № 2а), разработанного Департаментом по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области (далее – Разработчик), в целях выявления в Постановлении № 2а положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период с 7 февраля по 14 марта 2019 года посредством размещения информации в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА» на официальном интернет-портале «Электронная Администрация Томской области» (www.tomsk.gov.ru) (далее - официальный сайт), а также путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, в Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Союз «МПО работодателей Томской области», ООО Юридической фирмы «LL.C-Право», ООО «СпецГеоСтрой».

По итогам публичных консультаций в отношении Постановления № 3203 в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области и Союза «Томская торгово-промышленная палата».

По результатам публичных консультаций все поступившие замечания, предложения и мнения были Департаментом рассмотрены и включены в сводку предложений (прилагается) с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

I. Описание действующего правового регулирования

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, содержащим правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр на территории России и обеспечивающим защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах).

Согласно статье 11 Закона о недрах предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

В соответствии со статьей 16 Закона о недрах организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации относительно участков недр, находящихся на их территориях:

1) обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр местного значения;

2) осуществляют подготовку условий пользования участками недр местного значения;

3) вправе представлять в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы предложения о формировании программы лицензирования пользования участками недр, об условиях проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр и условиях лицензий на пользование участками недр;

4) осуществляют подготовку и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.

Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами, относительно участков недр местного значения - уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во исполнение указанных федеральных норм, а также в соответствии со статьей 4.2 Закона Томской области от 12 сентября 2003 года № 116-ОЗ «О недропользовании на территории Томской области» (далее – Закон №116-ОЗ) было принято Постановление № 2а, целью принятия которого была регламентация порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Томской области.

Рассматриваемое Постановление принято более 13 лет назад, и с тех пор в него вносились изменения пять раз. Так, последние изменения 2016 года были внесены Разработчиком в связи с поступившим протестом прокуратуры Томской области от 07.10.2016 № 7-05-2016, а также в связи с заключением по результатам антикоррупционной экспертизы.

Постановлением № 2а в действующей редакции утверждено Положение о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр (далее – Положение), которым определен:

- механизм оформления и выдачи лицензий;
- регистрация, учет и хранение лицензий;
- изменение условий лицензий, переоформление лицензий;
- сроки и порядок предоставления отчетности.

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются свыше 300 субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих пользование участками недр местного значения на территории Томской области и являющихся владельцами около 450 лицензий на пользование недрами, а также исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности.

Для подготовки настоящего Заключения Разработчиком была предоставлена информация, характеризующая правоприменительную практику Постановления № 2а.

За период действия Постановления № 2а, Разработчиком выдано, переоформлено, аннулировано лицензий на пользование недрами в границах участков недр местного значения на территории Томской области (включая все муниципальные образования региона), а также внесены изменения в лицензии на пользование недрами в следующем количестве:

Год	Выдано и переоформлено лицензий	Внесено изменений в лицензии	Аннулировано лицензий	
2006	28	–	5	
2007	59	1	4	
2008	53	2	2	
2009	3	6	2	

2010	40	4	8	
2011	23	7	5	
2012	17	10	7	
2013	4	1	3	
2014	15	7	6	
2015	48	7	11	
2016	71	14	12	
2017	37	22	13	
2018	59	16	13	

С 1 января по 1 марта текущего года в адрес Администрации Томской области поступило около 15 заявлений на выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами, внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование недрами, а также переоформление лицензий и принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

По данным Разработчика, за выдачу, переоформление и продление лицензий на пользование недрами, а также за оформление дубликата лицензии на пользование недрами, в соответствии с подпунктом 92) пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса РФ, в региональный бюджет в 2017 году поступило денежных средств в размере 189 тыс. рублей, в 2018 – 252 тыс. рублей.

Судебная практика по применению Постановления № 2а на сегодняшний день не сложилась.

II. Результаты и выводы экспертизы

Вышеуказанная представленная Разработчиком информация свидетельствует о практической значимости Постановления № 2а. Положения рассматриваемого Постановления направлены на регулирование отношений, связанных с оформлением, государственной регистрацией и выдачей лицензий на пользование участками недр на территории Томской области.

Представители от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» в рамках публичных консультаций отмечали, что сильной стороной действующего правового регулирования является четко регламентированные сроки, порядок оформления и выдачи лицензии. По их мнению, обязанности и ответственность субъектов предпринимательской деятельности в Положении отражены полно и точно, административные процедуры, реализуемые исполнительными органами государственной власти, прописаны достаточно понятно. Нормы Постановления № 2а необоснованных административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности не создают.

Однако Администрация Каргасокского района и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области указывали, что слабая сторона Постановления № 2а состоит в устаревании текущего правового регулирования, а также одновременном действии нормативных правовых актов, по их мнению, регулирующих одни и те же правоотношения, в частности Постановления № 2а и постановления Администрации Томской области от 27.04.2016 № 145а «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами, внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование недрами, а также переоформление лицензий и принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр», которым утверждается одноименный Административный регламент (далее – Постановление

№ 145а, Административный регламент соответственно). Рассматриваемым Постановлением № 2а не конкретизированы сроки осуществления административных процедур, тогда как в вышеуказанном административном регламенте они прописаны.

По мнению данных участников публичных консультаций, одновременное действие дублирующих нормативных правовых актов недопустимо, в связи с чем рациональным и обоснованным решением будет признание утратившим силу Постановления № 2а.

Сам Разработчик также указывал, что Постановление № 2а требует значительной переработки, в части приведения в соответствие с действующим законодательством, устранения норм, дублирующих нормы Постановления № 145а, а также устранение нормативных коллизий Постановления № 2а и Постановления № 145а. Наличие дублирующих норм и коллизий Постановления № 2а и Постановления № 145а приводит не только к затруднению понимания потенциальными недропользователями процедур оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами, а также применения норм, регулирующих процедуры предоставления государственной услуги, но и к выборочному применению норм Постановления № 2а и Постановления № 145а при осуществлении проверок деятельности Разработчика органами прокуратуры.

Проанализировав все вышеуказанные нормативные правовые акты, Департамент частично согласен с Разработчиком и участниками публичных консультаций, которые указывали на слабые стороны рассматриваемого правового регулирования, по следующему основанию:

Нормы Постановления № 2а и Постановления № 145а регулируют схожие правоотношения, но принципиальным отличием данных нормативных правовых актов является то, что Административный регламент определяет последовательность и сроки выполнения административных процедур по предоставлению лицензий на пользование недрами, дополнений в лицензии на пользование недрами, по переоформлению лицензий на пользование недрами и принятию решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр *только* для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи (объем добычи – не более 500 кубических метров в сутки). При этом в Постановлении № 2а содержатся общие требования к оформлению, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения *без конкретизации назначения* участков недр местного значения, предоставляемых на основании лицензии.

Таким образом, согласиться с Разработчиком в дублировании норм данных нормативных правовых актов не представляется возможным. Полагаем, что целесообразней рассматривать Постановление № 2а и Постановление № 145а как общее к частному. При этом следует указать на то, что срок оформления лицензии по общему правилу, предусмотренному в Постановлении № 2а, составляет 30 дней, а в частном случае (относительно геологического изучения, поисков, оценки и добычи подземных вод), предусмотренном в Административном регламенте – 90 рабочих дней, различен, а значит, в этой части требует приведение Постановления № 145а в соответствие с Постановлением № 2а.

При подготовке настоящего Заключения Департаментом был проведен анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере, который показал, что в 57 регионах России в соответствии с Законом о недрах приняты порядки оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения. В 12-ти субъектах Российской Федерации, уполномоченными органами утверждены Административные регламенты предоставления государственной услуги по оформлению, государственной

регистрации и выдаче лицензий на пользование участками недр местного значения в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

При выборочном анализе сроков оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения (Архангельская, Астраханская, Брянская, Еврейская автономная, Ленинградская, Новосибирская, Оренбургская, Краснодарский, Хабаровский края, Республика Башкортостан и др.), Департаментом установлено, что указанные процедуры осуществляются в сроки, не превышающие 30 календарных дней.

По результатам проведенной экспертизы Департамент считает, что регулирование, предусмотренное Постановлением № 2а, актуально для регулирования отношений, связанных с оформлением, государственной регистрацией и выдачей лицензий на пользование участками недр на территории Томской области.

При этом очевидно, что действующее правовое регулирование нуждается в корректировке в части приведения наименования Постановления № 2а в соответствие с наименованием утверждаемого им Положения путем дополнения словами «местного значения на территории Томской области»;

Положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области, Департамент напрямую в Постановлении № 2а не усматривает. Однако, считает, что затруднения в понимании потенциальными недропользователями процедур оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами, о которых говорит Разработчик, объясняются во многом ненадлежащим правовым регулированием в сфере недропользования, что подтверждается неоднократными актами реагирования, поступающими из органов прокуратуры.

Полагаем, что Разработчику следует изучить представленную в настоящем Заключении информацию, а также опыт субъектов Российской Федерации и внести соответствующие изменения в Постановление № 2а, а также рассмотреть возможность корректировки норм Постановления № 145а в части срока оформления лицензии.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил