

О развитии российского законодательства о недрах

*Василевская Д.В.**

Сфера хозяйственной деятельности, связанная с использованием недр, является чрезвычайно значимой для социально-экономического благополучия Российской Федерации, поскольку наполнение федерального бюджета в большой степени связывается с поступлением ресурсных налогов и платежей. Кроме того, сфера недропользования представляет большой интерес как для российских, так и для иностранных инвесторов. При этом очевидно, что при вложении крупных инвестиций с большим сроком окупаемости большое значение имеют стабильность и предсказуемость установленных условий пользования недрами, которые может обеспечить развитое и инвестиционно ориентированное законодательство.

Юридическая литература по рассматриваемой проблематике является достаточно обширной и включает в себя как ряд монографий, так и множество публикаций в научных и научно-практических изданиях¹.

В настоящей статье будут рассмотрены некоторые аспекты правового регулирования деятельности, связанной с использованием недр, а также концептуальные положения подготавливаемого в настоящее время проекта федерального закона «О недрах».

Кратко охарактеризуем действующую базу российского законодательства о недрах.

* Василевская Дарья Владимировна – к.ю.н., заместитель директора Центра «СРП – Недра» при МПР России.

¹ См.: Богданчиков С.М., Перчик А.И. Соглашения о разделе продукции. Теория, практика, перспективы. Право. Экономика. М.: Нефть и газ, 1999; Ключин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000; Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск, 1999; Нефть России. Проблемы воспроизводства сырьевой базы, потребления, правового регулирования и привлечения инвестиций / Арбатов А.А., Конопляник А.А., Курский А.Н. и др. М.: АОЗТ «Геоинформмарк», 1996; Перчик А.И. Основы горного права. М.: Недра, 1996; Перчик А.И. Горное право: Словарь. Термины, понятия, институты. М.: Квадрум, 2000; Перчик А.И. Основы нефтегазового горного права за рубежом. М.: Миннефтепром, 1991 и др.

Основным источником права в этой сфере является Закон Российской Федерации «О недрах» 1992 г. с многочисленными изменениями и дополнениями². Указанный закон построен на системе лицензирования пользования недрами, которая базируется на принципах императивности, то есть предоставление права пользования недрами, переоформление лицензии, приостановление, ограничение или досрочное прекращение права пользования недрами осуществляются на основе государственного решения. Возможность применения договорных отношений в сфере недропользования, предусмотренная Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»³, на практике развития не получила.

В соответствии со ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах», ст. 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» иностранным юридическим и физическим лицам предоставлен национальный режим недропользования, то есть они имеют тот же объем прав и несут те же обязанности, что и российские юридические и физические лица – пользователи недр.

Законодательство о недрах в России достаточно динамично развивается – в основной закон вносятся изменения и дополнения, имеющие своей целью создать максимально целостное правовое поле, позволяющее успешно регулировать отношения между государством и пользователями недр.

Существенные изменения и дополнения были внесены в Закон Российской Федерации «О недрах» в августе 2004 г. Объем нововведений был достаточно широк и охватывал собой многие элементы системы недропользования. Остановлюсь на характеристике двух весьма значимых моментов.

Первое – это изменение механизма реализации принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере недропользования.

² См.: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 27, ст. 2711; 2004, № 35, ст. 3607).

³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2004 г.) «О соглашениях о разделе продукции» (принят ГД ФС РФ 6 декабря 1995 г.), Собрание законодательства РФ, 1 января 1996 г., № 1, ст. 18.

Изменениями и дополнениями было установлено, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования, и прежде всего федерального органа управления государственным фондом недр, значительно расширяются, существовавший ранее принцип «двух ключей» заменяется принципом принятия решений на федеральном уровне по основному объему вопросов.

Таким образом, если ранее для принятия того или иного решения в сфере недропользования было необходимо получить согласование уполномоченного лица как на уровне соответствующего субъекта федерации, так и на федеральном уровне, то в настоящее время необходимо решение только федерального органа управления государственным фондом недр, что, очевидно, упрощает и ускоряет все административные процедуры.

Что еще позволили сделать внесенные в Закон поправки? Впервые за всю историю системы лицензирования пользования недрами была подготовлена двухлетняя программа лицензирования пользования недрами, включающая в себя перечень планируемых к проведению аукционов на пользование недрами. Перечень аукционов, планируемых к проведению, размещается на официальном сайте Министерства природных ресурсов Российской Федерации (<http://www.mnr.gov.ru>). Таким образом, компании-недропользователи получают возможность заранее ознакомиться со всем перечнем объектов лицензирования, качественно подготовиться к участию в аукционе и успешно принять в нем участие.

Второй момент, на котором мне хотелось бы остановиться, – это некоторые нововведения в части предоставления права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения в результате проведения работ по геологическому изучению недр за счет собственных средств пользователя недр.

Поправками, внесенными в ст. 10_1 Закона Российской Федерации «О недрах», было установлено, что пользователь недр в случае установления факта открытия месторождения полезных ископаемых должен возместить расходы государства на поиски и оценку полезных ископаемых на этом участке недр (в случае, если такие расходы имеются).

В постановлении Правительства Российской Федерации, регламентирующем порядок такого возмещения, определяется, что расчет сумм,

подлежащих возмещению, осуществляется Федеральным агентством по недропользованию. Следует акцентировать внимание на то, что законодательством не устанавливаются предельные объемы вложения государственных средств в геологическое изучение недр, при котором пользователь недр, открывший месторождение, теряет право претендовать на безаукционное получение права пользования недрами такого месторождения.

Каким образом эта норма влияет на инвестиционную привлекательность геологического изучения недр?

До вступления этого положения в силу пользователи недр при установлении факта открытия месторождения в результате геологического изучения не могли претендовать на безаукционное получение права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых, в случае если в геологическое изучение этого участка недр ранее были вложены государственные средства. При этом практика показывает, что вложение государственных средств в геологическое изучение недр в том или ином объеме осуществлялось по значительному числу объектов.

После вступления указанной нормы в силу пользователь недр, открывший месторождение и компенсировавший расходы государства на геологическое изучение участка недр (в случае их наличия), имеет право на автоматическое получение права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых.

Как было указано, поправки, внесенные в Закон Российской Федерации «О недрах» в 2004 г., были достаточно значительными для российской системы недропользования, в их развитие были приняты необходимые подзаконные акты на уровне постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных актов Министерства природных ресурсов Российской Федерации, которые позволяют реализовывать на практике установленные Законом нормы и принципы.

Далее остановлюсь на характеристике концептуальных положений подготавливаемого в настоящее время проекта федерального закона «О недрах».

Что принципиально нового содержится в этом законопроекте? Прежде всего это введение **гражданско-правовых методов регулирования отношений недропользования** на основе специальных договоров – договоров пользования участками недр (ст. 36 проекта федерального закона «О недрах» в редакции, внесенной в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

Регулирование отношений между государством и пользователем недр специальным договором дает возможность детально прописать в нем права и обязанности каждой из сторон, определить санкции за неисполнение взятых на себя договорных обязательств, что в итоге позволит создать прозрачную систему отношений между государством и пользователями недр, построенную на принципах взаимной ответственности. По нашему мнению, прозрачная, четко урегулированная система построения отношений между государством и пользователем недр будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности сферы недропользования.

Кроме того, введение договорных отношений упростит процедуру передачи права пользования недрами от одного пользователя недр к другому, позволит ввести и развивать механизм залога права пользования недрами, что в значительной степени либерализует отношения недропользования.

Акцентирую особое внимание на то, что в связи с переходом на договорные отношения принудительный переход с лицензионной (действующей в настоящее время) на договорную систему не предусматривается. Пользователи недр, получившие соответствующие лицензии до вступления закона в силу, могут продолжать работать по этим лицензиям в соответствии с установленными в них условиями либо по взаимному согласию с компетентными государственными органами перейти на договорные отношения.

Характеризуя нововведения, предлагаемые законопроектом, **остановлюсь на порядке предоставления права пользования участками недр.**

Разрабатываемым законопроектом предполагается внести некоторые корректировки в порядок предоставления права пользования участками недр.

Предоставление права пользования недрами будет осуществляться с применением двух механизмов – результаты специализированных аукционов или решение уполномоченных органов. Применение того или иного механизма зависит от вида пользования недрами. Упомяну, что предоставление права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых будет осуществляться на основе аукционов.

Как известно, в соответствии с действующим Законом Российской Федерации «О недрах», основаниями предоставления права пользова-

ния недрами являются аукционы, конкурсы и решения компетентного государственного органа. Основным различием между конкурсным и аукционным механизмом предоставления права пользования недрами является критерий выявления победителя. Статьей 13_1 Закона Российской Федерации «О недрах» определяется, что **основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр, а для конкурса – научно-технический уровень программ** геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, учет интересов национальной безопасности Российской Федерации

При подготовке проекта федерального закона «О недрах» после анализа практики проведения конкурсов, многочисленных консультаций как с представителями федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было принято решение о том, что конкурсы на право пользования недрами являются механизмом, отягощенным большим субъективным фактором, что негативно сказывается на принятии решений о выборе пользователя недр. В связи с этим в проекте федерального закона «О недрах» упоминания о таком механизме предоставления права пользования недрами, как конкурс, не содержится.

Несколько слов о планируемых нововведениях в части проведения аукционов. В действующем Законе Российской Федерации «О недрах» не установлены четкие требования к процедуре проведения, к документам, предоставляемым заявителями в целях участия в аукционе и др. Весь объем этих, с нашей точки зрения, важных вопросов сосредоточен на уровне методических документов МПР России.

В подготавливаемом проекте детально прописывается процедура проведения аукционов, устанавливаются требования, предъявляемые к участникам аукционов, процедура проведения аукционов, порядок подведения их итогов, а также основания признания аукционов несостоявшимися. Детальность норм проекта в части проведения аукционов такова, что не потребует принятия инструктивно-методических документов.

Одним из наиболее значимых для пользователей недр вопросов является возможность автоматического получения права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых в результате проведения геологического изучения. В этой связи следует указать, что одной из приоритетных для государства задач является геологическое изучение недр, воспроизводство минерально-сырьевой базы. Пользователи недр, вкладывающие в геологическое изучение собственные средства, в случае установления факта открытия месторождений полезных ископаемых должны автоматически получать право пользования этим месторождением в целях разведки и добычи. Соответствующая норма закреплена в ст. 77 рассматриваемого законопроекта. Наличие нормы такого содержания в законе будет стимулировать вложение негосударственных инвестиций в геологическое изучение.

Далее мне хотелось бы сосредоточить внимание на едва ли не самом дискуссионном вопросе, активно обсуждаемом во властных структурах, на форумах и конференциях, в средствах массовой информации. **Это проблема ограничения иностранного участия в проектах, связанных с использованием недрами.** При обсуждении этой нормы законопроекта порой имеют место высказывания о том, что Российская Федерация намерена вообще не допускать иностранного участия, ограничивать его первыми процентами в уставном капитале юридического лица и прочее. Это совсем не так. Россия заинтересована в негосударственных инвестициях в сферу недропользования, в том числе и в иностранных инвестициях.

Итак, что же в действительности закреплено в нормах законопроекта? В ст. 60 определяется, что «в целях обеспечения обороны и безопасности государства, в том числе экономической безопасности, на основании мотивированного представления специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти к участию в **аукционах** не допускаются юридические лица, в которых:

1) иностранные граждане, лица без гражданства и (или) иностранные юридические лица имеют право назначать единоличный исполнительный орган и (или) более пятидесяти процентов состава коллегиального исполнительного органа и (или) в которых по предложению иностранных граждан, лиц без гражданства и (или) иностранных юридических лиц избрано более пятидесяти процентов состава совета директоров (наблюдательного совета) либо иного коллегиального органа управления;

2) совокупная доля (вклад) иностранных граждан, лиц без гражданства и (или) иностранных юридических лиц в уставном или складочном капитале составляет более пятидесяти процентов;

3) иностранные граждане, лица без гражданства и (или) иностранные юридические лица имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции;

4) иностранные граждане, лица без гражданства и (или) иностранные юридические лица имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на составляющие уставный или складочный капитал вклады (доли)».

При этом определяется, что указанные выше ограничения не могут применяться в целях ограничения свободы экономической деятельности и создания необоснованных преимуществ отдельным субъектам предпринимательской деятельности, а также на дискриминационной основе. Необоснованное применение ограничений, предусмотренных настоящим пунктом, может быть обжаловано в судебном порядке.

Следует указать, что указанные выше ограничения на участие в аукционах будут применимы прежде всего к уникальным и крупным объектам, содержащим запасы стратегических видов полезных ископаемых.

В заключение укажем, что 17 июня 2005 г. проект федерального закона «О недрах» внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.