



А. Н. Ищенко
д-р экон. наук
профессор
депутат Государственной Думы
член комитета по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям
председатель рабочей группы
по совершенствованию Закона РФ «О недрах»

Хроника законодательной работы: завершение осенней сессии

В начале декабря Президент РФ подписал закон о федеральном бюджете на 2021–2023 гг., о котором мы рассказали в прошлом номере журнала. Безусловными приоритетами федерального бюджета на предстоящие три года стали национальные планы развития страны и социальные обязательства перед гражданами. При обсуждении главного финансового документа особое внимание Госдума уделила поддержке регионов.

Государственная Дума рассмотрела законопроект, ответственным по которым является наш Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. Так, принят в третьем чтении проект федерального закона № 966891-7 «О внесении изменения в ст. 10 Закона РФ «О недрах»» в части включения Архангельской области в перечень субъектов РФ, на территории которых участки недр для геологического изучения предоставляются на срок до 7 лет. Необходимость таких изменений обоснована тем, что сложные климатические и ланд-

шафтно-географические условия территории Архангельской области значительно ограничивают временные рамки и условия проведения работ по геологическому изучению участков недр на данных территориях.

В 2007, 2013 и в 2017 гг. Госдума уже вносила аналогичные изменения в ст. 10 Закона РФ «О недрах». Сегодня в 11 субъектах федерации действует увеличенный с 5 до 7 лет срок предоставления недр в пользование при проведении работ по геологическому изучению участков недр. Это участки, расположенные полностью или частично в границах Республик Саха (Якутия) и Коми, Камчатского, Красноярского и Хабаровского краев, Иркутской, Магаданской, Сахалинской областей, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Закон повысит инвестиционную привлекательность не только геологического изучения недр на территории Архангельской области, но и воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ в целом.

В настоящее время Правительством РФ внесен в Государственную Думу проект федераль-

ного закона № 1048788-7 «О соглашениях, заключаемых при осуществлении деятельности по разработке месторождений углеводородного сырья, и о внесении изменений в Закон РФ «О недрах»», разработанный по поручению заместителя председателя Правительства РФ. Комитет рассмотрел концепцию законопроекта 18 декабря и рекомендовал Государственной Думе принять законопроект при рассмотрении в первом чтении.

Основной задачей законопроекта является создание правовых условий для привлечения инвестиций в нефтегазовую отрасль экономики РФ и реализации инвестиционных проектов на основе совместного осуществления юридическими лицами деятельности по разведке и добыче или по геологическому изучению, разработке технологий геологического изучения, разведке и добыче полезных ископаемых на участках недр, содержащих месторождения углеводородного сырья, включая нефть, газовый конденсат, газ горючий природный.

Предполагается применение положений законопроекта, в том числе, к отношениям по разработке месторождений углеводородного сырья на участках недр федерального значения, на участках недр федерального значения континентального шельфа РФ, на участках недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф.

Разработчики отмечают, что практика отношений в сфере недропользования выявила отсутствие в российском законодательстве приемлемых для участников этих отношений форм осуществления совместной деятельности в указанной сфере.

Снижение мировых цен на нефть и газ привело к падению объема инвестиций, вкладываемых российскими и иностранными компаниями в отрасль, в особенности в проекты, связанные с разработкой и добычей трудноизвлекаемых запасов и запасов на континентальном шельфе РФ, значение которых возросло в условиях, когда российским компаниям все чаще приходится обращаться к поиску новых запасов сырья. Следует также учесть, что доступ к технологиям и капиталу традиционных западных партнеров российских нефтегазовых компаний ограничен в связи с действием экономических санкций со стороны США, Европейского Союза и ряда других стран. В то же время в данный момент перед экономической нефтегазовой отрасли ставятся задачи повышения инвестиционной привлекательности геологического изучения недр, увеличения притока в отрасль частных инвестиций и обеспечения использования передовых технологий.

Интересам инвесторов, операторов деятельности по геологоразведке и добыче, а также пользователей недр соответствуют такие соглашения, в которых все стороны сообща совершают предусмотренные договором действия, преследуя общую цель – найти, разведать, добыть и разделить между собой природные ресурсы, однако достижение этой цели в крайне малой степени зависит от усилий сторон.

Мировая практика свидетельствует о том, что подавляющее большинство поисково-разведочных проектов не приводят к коммерческому открытию запасов углеводородного сырья. Для этой отрасли экономики как ни для какой иной характерен высокий уровень риска того, что искомый результат не будет достигнут, и за немалыми затратами на поиск и разведку в этой отрасли всегда следует неопределенность, невозможность точного подсчета будущей добычи и будущих доходов.

К настоящему времени немалое число нефтяных компаний в мире и те субъекты права, которые обладают исключительным правом на добычу природных ресурсов в том или ином государстве (сами публично-правовые субъекты или компании, созданные по национальному праву), перешли к использованию такой модели их отношений, которая предполагает раздел добываемых ресурсов или выручки от их реализации, сохранение права на углеводородное сырье за обладателем права на его добычу, принятие нефтяной компанией на себя всех рисков неуспеха и несение ею всех необходимых для поиска и добычи расходов. То обстоятельство, что нефтяная компания может напрасно потратить время и деньги в течение всего периода совместной деятельности, вполне осознано ее менеджментом и акционерами и рассматривается ими как нормальный предпринимательский риск.

Такие соглашения, содержащие условие о распределении между их сторонами добытого природного сырья, заключаются и с участием российских юридических лиц, однако в подавляющем большинстве случаев они содержат оговорку о применении иностранного права. Невозможность применения к договорному обязательству положений российского обязательственного права в этих случаях в немалой степени связана с отсутствием прямого упоминания в законодательстве соответствующей договорной модели, с различными, порой полярными подходами к определению ее природы в доктрине и практике и, как следствие, с неопределенностью налоговых и иных публично-правовых последствий заключения соглашений на упомянутых условиях.

Разработанный Правительством РФ законопроект предусматривает возможность заключения соглашения о сервисных рисках при осуществлении деятельности о разработке месторождений углеводородного сырья и соглашения об управлении финансированием деятельности по разработке месторождений углеводородного сырья.

Законопроект не содержит норм, изменяющих порядок предоставления права пользования недрами или систему платежей за пользование недрами, а также норм, меняющих правила налогообложения деятельности в сфере недропользования. Права и обязанности налогоплательщиков – сторон вводимых законопроектом соглашений – определяются налоговым законодательством РФ.

По соглашению о сервисных рисках при осуществлении деятельности по разработке месторождений углеводородного сырья стороны обязуются совместно осуществлять деятельность по разработке на определенном участке недр, части участка недр или нескольких участках недр в соответствии с условиями пользования недрами и в случае добычи углеводородного сырья и попутных полезных ископаемых распределять между собой такое сырье и ископаемые или доходы от их реализации.

Одна сторона соглашения – оператор – совершает, прежде всего, необходимые фактические действия, направленные на разработку недр, а вторая сторона – пользователь недр – предпринимает усилия по получению, сохранению и продлению права пользования участком недр. По общему правилу у сторон нет общего имущества, поскольку каждая из них совершает возложенные на нее соглашением действия, используя свое имущество и неся бремя соответствующих расходов самостоятельно. В то же время в связи с тем, что все необходимые сделки с третьими лицами одна из сторон соглашения совершает от имени всех сторон, права (требования), возникающие из таких сделок, являются для сторон соглашения общими.

В случае добычи углеводородного сырья право собственности на него возникает у той стороны, которая имеет лицензию пользователя недр, и к оператору право на добытые ресурсы переходит лишь в ходе распределения результатов совместной деятельности и только в той части, которая определена соглашением.

Законопроект закрепляет правило о солидарной ответственности сторон соглашения о сервисных рисках как по договорным, так и по внедоговорным общим обязательствам в отношении третьих лиц, в том числе по обязательствам, которые не были исполнены к моменту

прекращения соглашения. Это правило позволит, в том числе создать эффективную правовую защиту интересов лиц, которым причинен вред в результате деятельности по разработке недр.

При этом законопроект сохраняет сложившиеся подходы к определению оснований и видов ответственности за нарушение законодательства о недрах (ст. 49 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Положения законопроекта устанавливают диспозитивные правила управления совместной деятельностью по соглашению о сервисных рисках, изменения и расторжения соглашения, а также допускают множественность лиц на стороне оператора или на стороне пользователя недр.

Законопроект допускает также возможность дополнительной договоренности любых двух участников данного соглашения, в силу которой один из них обязуется покрывать полностью или частично расходы другого (финансировать его), что даст право финансирующей стороне сделки увеличить свою долю в распределяемых результатах совместной деятельности.

Законопроект также уточняет положения Закона РФ «О недрах», устанавливая в ст. 9, что пользователи недр вправе осуществлять пользование недрами с привлечением других лиц по договорам подряда, трудовым договорам, соглашениям о сервисных рисках и в предусмотренных законом случаях по иным соглашениям, и в ст. 27 – в части сохранения прав на геологическую информацию за пользователем недр, который привлекал для получения информации чужие средства.

Применение положений законопроекта к экономическим отношениям в названной выше сфере позволит за счет законодательного закрепления специальных форм взаимодействия между субъектами отношений по разработке на участках недр, содержащих месторождения углеводородного сырья, создать эффективные инструменты для привлечения инвестиций в геологическое изучение и разведку месторождений. Ожидаемый экономический эффект от введения в действие новых конструкций усилится также за счет внедрения новых технологий в разработку участков недр и ускорения разработки запасов. Принятие законопроекта позволит также повысить привлекательность российской юрисдикции для внутренних и внешних инвесторов, осуществляющих вложения в нефтегазовую отрасль.

В настоящее время идет работа экспертов и членов Рабочей группы, которую я возглавляю, по подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой уже в весеннюю сессию 2021 г.

Кроме того, Комитет рассмотрит в ближайшее время проект федерального закона № 1062542-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” в части совершенствования правового регулирования сбора поделочных материалов в виде палеонтологических останков», внесенный 25 ноября этого года депутатами Государственной Думы А.В. Гордеевым, Н.П. Николаевым, Г.И. Данчиковой.

Авторы считают, что отнесение участков недр, используемых для сбора поделочных материалов в виде палеонтологических останков, к участкам недр местного значения позволит:

- обеспечить рациональное пользование недрами и систематический и эффективный региональный государственный геологический надзор за сбором поделочных материалов в виде палеонтологических останков;
- установить на уровне законодательства субъектов РФ порядок пользования недрами для сбора поделочных материалов в виде палеонтологических останков, снять ограничения на количество собранного материала и ввести ответственность недропользователя на предоставленном участке;
- стимулировать развитие традиционных промыслов местного населения и производство готовой продукции;
- сократить бюрократические барьеры и сроки выдачи лицензий.

Предлагаемые изменения, вносимые в ст. 2.3 Закона РФ «О недрах», взаимосвязаны с внесением изменений в ст. 10.1 об основаниях возникновения права пользования участками недр, согласно которым решение о предоставлении права пользования участком недр для сбора поделочных материалов в виде палеонтологических останков принимается органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Также законопроектом предлагается дополнить Закон РФ «О недрах» новой ст. 19.3, устанавливающей, что:

- сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов, а также поделочных материалов в виде палеонтологических останков осуществляется без проведения геологического изучения недр, проведения государственной экспертизы

запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;

- сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов допускается без существенного нарушения целостности недр;
- порядок проведения работ по сбору поделочных материалов в виде палеонтологических останков устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр;
- перечень видов поделочных материалов в виде палеонтологических останков определяется Правительством РФ;
- реализация поделочных материалов в виде палеонтологических останков осуществляется на организованных торгах в случаях и в порядке, которые устанавливаются Правительством РФ.

На практике под сбором поделочных материалов в виде палеонтологических останков преимущественно подразумевается сбор бивня мамонта, который осуществляется в значительном количестве и используется в коммерческой деятельности (продажа косторезным мастерским), а также для реализации его в России и на экспорт. В настоящее время предоставление права пользования недрами на сбор поделочных материалов в виде палеонтологических останков в коммерческих целях законодательством не урегулировано.

В Арктических (северных) субъектах РФ широко распространены находки ископаемой мамонтовой кости (бивней мамонта), отнесенной к коллекционным материалам. Промысел мамонтовой кости производится сотни лет местным населением, в том числе коренными малочисленными народами РФ, а ее сбор является, по существу, традиционным природопользованием на участках недр местного значения.

Принятие и реализация законопроекта не потребуют дополнительных расходов федерального бюджета. Комитет направил законопроект для получения отзывов, предложений и замечаний. ¹⁰

A.N. Ishchenko, Doctor of Economics, Professor, Member of the State Duma, Member of the Committee on Natural Resources, Property and Land Relations, Chairman of the Working Group on Improving the Law of the Russian Federation “On Subsoil”

Chronicle of Legislative Work: Completion of the Autumn Session