

Некоторые вопросы правового регулирования недропользования в РОССИИ, КАЗАХСТАНЕ и КЫРГЫЗСТАНЕ



Г. Коллини, партнер Санкт-Петербургского офиса международной юридической фирмы Salans



Р. Шимаров, юрист Алма-Атинского офиса Salans



К. Брук, юрист Санкт-Петербургского офиса Salans

Целью настоящей статьи является ознакомление читателей с некоторыми общими аспектами состояния и перспектив развития законодательства по недропользованию в рамках индустрии драгоценных металлов в трех странах – России, Казахстане и Кыргызстане. Выбор этих стран для сравнительного анализа является неслучайным. Многие инвесторы рассматривают эти государства как объект своих стратегических интересов, причем в силу общности правового поля и культуры рынки этих стран представляют экономический интерес как для последовательного, так и параллельного освоения. Также следует отметить, что для самих этих стран индустрия драгоценных металлов играет большую роль в экономическом развитии. Это в меньшей степени относится к России и Казахстану, которые имеют другие виды сырьевых ресурсов – нефть и газ. Что же касается Кыргызстана, то индустрия драгоценных металлов является основой развития экономики страны.

недропользования в сфере индустрии драгоценных металлов, является Закон «О недрах». В России на сегодняшний день действует Закон «О недрах», принятый 21 февраля 1992 г., значительные изменения и дополнения в который были внесены 3 марта 1995 г., в Казахстане – Закон «О недрах

ны по прошествии некоторого периода правоприменения – в 1995–1997 г.

В России и Кыргызстане наряду с данным законом также существуют законы «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», принятые соответственно 26 марта 1998 г. и 14 мая 1998 г.. В Казахстане нет аналогичного действующего закона, хотя многие положения такого рода обозначены в законе «О недрах и недропользовании».

Если сравнить некоторые институциональные моменты законодательства по недропользованию в этих странах, то в отношении субъектов добычи и производства драгоценных металлов можно отметить следующее.

В Казахстане и Кыргызстане такими субъектами признаются физические и юридические лица этих государств, а также иностранные физические и юридические лица (табл. 1). В России ст. 9 Закона

Основы законодательства о недрах в России, Казахстане и Кыргызстане имеют схожие позиции, что во многом обусловлено общими источниками формирования такого законодательства. В то же время нужно отметить, что развитие законодательства, а скорее практика его применения, все же имеет некоторую специфику в разных странах в части регулирования вопросов недропользования.

Основным специальным правовым актом, регулирующим вопросы

и недропользовании», принятый 27 января 1996 г., который сменил «Кодекс о недрах и переработке минерального сырья» от 30 мая 1992 г., а в Кыргызстане действует Закон «О недрах» от 2 июня 1997 г., который сменил старый закон о недрах от 15 декабря 1992 г. Как видим, основы законодательства о недрах складывались в этих трех странах примерно в одно и то же время – в 1992 г., а существенные изменения и дополнения в законы были внесе-

«О недрах» предусматривает, что: «Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если федеральными законами не установлены ограничения предоставления права пользования недрами». В то же время ст. 4 Закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» определяет, что: «Добыча драгоценных металлов, добыча драгоценных камней могут осуществляться исключительно организациями, получившими в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, специальные разрешения (лицензии)».

Другой важный институциональный момент – это способы предоставления прав на недропользование. Наряду с такими общими для всех трех стран способами как конкурс и прямые переговоры, в России также применяется аукцион (табл. 2). Основным критерием для выявления побе-

ждения недрами путем прямых переговоров осуществляет государственный орган по недропользованию, определяемый Правительством Кыргызской Республики, по заявкам физических и юридических лиц»². Положение о порядке лицензирования недропользования уточняет: «Прямыми переговорами лицензируются разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых и местного значения, поиски полезных ископаемых на площадях с неопределенными перспективами и геологические исследования, выполняемые по государственному заказу»³.

В Республике Казахстан конкурс является основным способом предоставления права недропользования. При этом в Законе «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г. дается четкий исчерпывающий перечень, когда предоставление осуществляется путем прямых переговоров. Пункт 1-1 ст. 13 Закона предусматривает, что: «Без проведения конкурса на основе прямых переговоров заключаются контракты:

разведке и (или) добыче с национальной компанией. Под «национальной компанией» понимается созданное по решению Правительства акционерное общество, единственным акционером которого является государство или национальный холдинг, осуществляющее деятельность в определенных сферах недропользования на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан».

В России в силу ее федеративного устройства предоставление права пользования недрами осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном. При этом прямые переговоры как способ предоставления права недропользования также являются скорее исключением, чем общим правилом. Наряду с такими стандартными случаями предоставления права недропользования без проведения конкурса, как, например, предоставление права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, предоставление для целей геологического изучения участков недр и др., можно отметить как интересное основание возникновения права пользования участками недр без проведения конкурса – решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа для предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено⁴.

После проведения соответствующих процедур – конкурса (аукциона) либо прямых переговоров в отношении права недропользования, их результаты закрепляются либо оформлением соответствующей лицензии, либо заключением контракта на недропользование (табл. 3). Это одно из существенных на сегодняшний

Таблица 1. Субъекты добычи и производства драгоценных металлов

Российская Федерация (РФ)	Республика Казахстан (РК)	Кыргызская Республика (КР)
Юридические лица РФ	Юридические и физические лица РК	Юридические и физические лица КР
Иностранные юридические лица	Иностранные юридические и физические лица	Иностранные юридические и физические лица

дителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр¹.

Что касается соотношения таких способов, как прямые переговоры и конкурсная (аукционная) система, то законодательства данных стран отдают предпочтение более прозрачной конкурсной (аукционной) процедуре.

Так, например, в Кыргызстане Закон «О недрах» определяет, что: «Конкурсы объявляются и проводятся по золоторудным, нефтяным, газовым и другим объектам общегосударственного значения по решению Правительства Кыргызской Республики. Предоставление права пользо-

1) на проведение операций по добыче с лицом, имеющим исключительное право на получение права недропользования на добычу в связи с коммерческим обнаружением на основании контракта на разведку;

2) на проведение операций по строительству и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей;

2-1) на проведение операций по разведке и (или) добыче общераспространенных полезных ископаемых при строительстве (реконструкции, ремонте) железных и автомобильных дорог и мостов общего пользования;

3) на проведение операций по

¹Ст. 13.1 Закона «О недрах» от 21 февраля 1992 г.

²Ст. 16 Закона «О недрах» от 2 июля 1997 г.

³п. 4 Положения о порядке лицензирования недропользования (утв. постановлением правительства КР 14 июня 2002 г.)

⁴Ст.10.1. Закона «О недрах» от 21 февраля 1992 г.

Таблица 2. Способы приобретения права недропользования

Российская Федерация	Республика Казахстан	Кыргызская Республика
Конкурс	Конкурс	Конкурс
Аукцион		
Соглашение о разделе продукции	Прямые переговоры	Прямые переговоры

день отличий регулирования недропользования в России и Кыргызстане, с одной стороны, и Казахстане – с другой.

Россия и Кыргызстан исходят из лицензионной системы предоставления права недропользования, которая строится на нормах административного права и предусматривает осуществление пользования недрами на условиях лицензий, выдаваемых уполномоченными государственными органами, а условия пользования недрами устанавливаются непосредственно в разрешительном документе. К недостаткам такой системы, как отмечает, например, заместитель директора Правового департамента МПР России Светлана Радченко, относятся: «невозможность детальной регламентации прав и обязанностей инвестора и государства в разрешительном документе, сложность вовлечения в оборот горного имущества, а также возможность в одностороннем порядке прекращения права пользования недрами уполномоченными государственными органами, что, в свою очередь, приводит к снижению экономической эффективности недропользования»⁵. В Кыргызстане наряду с лицензией, которая представляет собой документ, отражающий разрешение на право пользования недрами, выдаваемый государст-

венным органом по недропользованию, также заключается лицензионное соглашение. Лицензионное соглашение – это договор между собственником недр и лицензиатом об условиях пользования недрами, включая вопросы раздела продукции, платежей, мероприятия по безопасности и охране природной среды и др. Лицензионное соглашение является неотъемлемым приложением лицензии. В России в принципе действует такая же система, с той лишь разницей, что лицензионное соглашение является составной частью самой лицензии. Как отмечается в исследовании Всемирного банка «Горнодобывающая промышленность как источник роста экономики Кыргызстана», необходимость лицензионного соглашения – дискуссионный вопрос. Нигде не оговорены рамки таких соглашений, что делает этот документ неопределенным и не прогнозируемым для инвестора. Неясно, какие требования будет выставлять государственный орган и будут ли они приемлемы для лицензиата. Не существует гарантий инвесторам в том, что лицензионный орган согласится изменить лицензионное соглашение в случае изменения параметров проекта в процессе эксплуатации. Для инвестора лицензионное соглашение привносит дополнительный риск⁶.

Более прогрессивной системой предоставления права недропользования является контрактная система. Данная система переводит взаимоотношения государства и недропользователя из норм административного права в плоскость гражданско-право-

вых механизмов взаимодействия для различных ситуаций, позволяющих минимизировать вмешательство чиновников, является, по мнению авторов, основным достоинством контрактной системы предоставления права недропользования. На сегодняшний день Казахстан имеет контрактную систему предоставления права недропользования. В рамках основного способа предоставления права недропользования – конкурса – контрактная система в Казахстане работает следующим образом. Победителем конкурса для осуществления работ на участке недр заключается контракт на проведение операций по недропользованию с компетентным органом. Право недропользования считается предоставленным и возникшим только с момента регистрации контракта⁷. В случае непредставления победителем конкурса проекта контракта на проведение операций по недропользованию в течение 7 мес со дня вынесения решения о признании победителем конкурса конкурсная комиссия отменяет ранее принятое решение о признании заявителя на получение права недропользования победителем конкурса. В случае незаключения контракта на проведение операций по недропользованию в течение 18 мес со дня определения победителя конкурса по данному объекту конкурсная комиссия отменяет ранее принятое решение об определении заявителя на получение права недропользования победителем конкурса⁸.

В заключение краткого сравнительного обзора хотелось бы обратить внимание на перспективы дальнейшего развития законодательства о недрах в России, Казахстане и Кыргызстане.

В России ожидается принятие нового Закона «О недрах», который радикальным образом изменит многие аспекты регулирования недропользования. Среди наиболее существенных изменений в законе, в частности, ожидаются следующие: переход с ли-

Таблица 3. Концепция недропользования

Российская Федерация	Республика Казахстан	Кыргызская Республика
Лицензионная система	Контрактная система	Лицензионная система (лицензия + лицензионное соглашение)

цензии, прежде всего, позволяет недропользователю не просто принимать условия, которыми государство обуславливает выдачу лицензии, но и самому определять «правила игры» и закреплять их в контракте на недропользование. Именно выработка качественных ме-

тродобычающая промышленность как источник роста экономики Кыргызстана. – Бишкек, 2005.

⁵Красногорская И. Правила игры земной тверди: как меняет их проект закона «О недрах» // Государственное управление ресурсами. – 2005. – № 2.

⁶Богдецкий В., Ибраев К., Абдырахманова Ж. Горнодобывающая промышленность как источник роста экономики Кыргызстана. – Бишкек, 2005.

⁷п. 8 ст. 41-7 Закона «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г.

⁸п. 9 ст. 41-7 Закона «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г.

цензионной системы предоставления права недропользования на контрактную; установление исключительно федеральной собственности на недра и находящиеся в них полезные ископаемые; превращение аукциона (не конкурса) в основной способ предоставления права недропользования; существенное ограничение в пользовании недрами для иностранных лиц; введение регистрации прав пользования участками недр как прав на недвижимое имущество.

В Казахстане совсем недавно, в начале текущего года, были приняты существенные изменения и дополнения в законодательство по недропользованию. Одна из основных задач принятия данных изменений в законодательство – создание соответствующих условий для широкого привлечения к процессу закупок недропользователей отечественных предпринимателей. В связи с этим, в частности, изменилось понятие «казахстанского содержания» в деятельности иностранных компаний, которые должны быть заинтересо-

ваны в первоочередных закупках именно у казахстанских производителей и поставщиков, в использовании местных кадров рабочих и специалистов. Среди других мер предусмотрено усиление государственного контроля за соблюдением недропользователями конкурсных процедур при осуществлении закупок товаров, работ и услуг. Вводится также норма, предусматривающая обязательную публикацию извещения о проведении конкурса в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан.

Что же касается Кыргызстана, то затяжной политической кризис в стране не позволяет сегодня обратить пристальное внимание на реформирование горнодобывающей сферы, в том числе ее законодательной базы. Немаловажен также другой фактор: Кыргызстан еще находится на той стадии политического и экономического развития, которая предполагает необходимость создания режима наибольшего благопри-

ятствования для привлечения иностранных инвестиций.

Как показывает тенденция развития законодательства в России и Казахстане, эти страны переходят на более прагматичный подход в выборе недропользователей. Пора систематического экономического кризиса в этих странах осталась позади, накопление первоначального капитала также состоялось. Это означает, что рассчитывать на большие льготы и преференции для иностранных недропользователей больше не приходится. Это вряд ли будет означать радикальный пересмотр и ревизию имеющихся договоренностей в сфере недропользования, однако, можно предположить некоторое ужесточение контрольных функций государства (особенно в сфере экологического надзора). Остается только надеяться, что эти процессы не приведут к новому витку коррупции чиновников, а сделают подход к развитию недропользования более современным и прозрачным. ■

ЦКР Роснедра

О разработке нефтяных месторождений на завершающей стадии

Проблема разработки нефтяных месторождений на завершающей стадии становится все острее в связи с вступлением в эту стадию все большего числа месторождений, в том числе таких крупных, как Ромашкинское, Арланское, Ново-Елховское, Мухановское и др. В позднюю стадию отработки вступили также многие нефтяные месторождения Западной Сибири. При сохранении принципов современных систем разработки месторождений в завершающей стадии за длительный срок (50–70 лет и более) будет отбираться 15–20 % утвержденных извлекаемых запасов, а конечный коэффициент нефтеотдачи в среднем по залежам составит 0,4–0,45. По завершении разработки в недрах останется 55–60 % геологических запасов, представляющих практический интерес с точки зрения их доизвлечения. Задачу использования этих запасов целесообразно решать уже сейчас, с началом вступления месторождений в завершающую стадию, пока сохранены их научно-производственный потенциал, инфраструктура, фонд скважин.

Вышеуказанный вопрос рассматривался на очередном заседании нефтяной секции ЦКР Роснедра 31.05.2007 г. С докладом о методах повышения эффективности разработки нефтяных месторождений в завершающей стадии выступила член ЦКР, д-р геол.-минерал. наук **М. М. Иванова**. С целью выработки принципиальных направлений решения проблемы разработки нефтяных месторождений в завершающей стадии и извлечения остаточных запасов нефти ЦКР Роснедра (нефтяная секция) постановила:

1. Считать повышение нефтеотдачи при сокращении сроков завершающей стадии разработки нефтяных залежей одной из важнейших задач современной деятельности научных и производственных организаций.

2. Подготовить и провести в октябре 2007 г. расширенное заседание ЦКР Роснедра и ее территориальных подразделений совместно с научно-исследовательскими и проектными организациями, недропользователями на тему «Методы повышения эффективности разработки нефтяных месторождений в завершающей стадии».

3. Предложить научно-исследовательским организациям, ведущим ученым и специалистам отрасли подготовить доклады с обоснованием мероприятий, в том числе инновационных, по выработке запасов на поздней и завершающей стадиях. Доклады представить в ЦКР до 01.10.2007 г.

4. Подготовку доклада ЦКР Роснедра поручить группе специалистов в составе: Н. Н. Лисовский, В. М. Малюгин, М. М. Иванова, В. Ф. Базив.

Протокол заседания утвержден председателем ЦКР Роснедра Н. Н. Лисовским 09.07.2007 г.