

Получение права на разведку и добычу полезных ископаемых после открытия месторождения*

И. Павлов, юрист Представительства ООО «Каспийская нефтяная компания» в г. Москве

По оценке Oil & Gas Journal, в 2003 г. Россия по индексу целесообразности инвестирования в разведку и освоение месторождений нефти оказалась на третьем месте от конца списка апробированных стран, опередив лишь Малайзию и Грузию¹. При этом на такой показатель повлияли вовсе не основные риски, к ко-

торым в данном случае были отнесены политический, налоговый и экологический риски, а «низкая оценка потенциальных открытий новых залежей нефти»².

Это говорит о том, что пользователи недр в России сейчас не желают вкладывать значи-

* При сравнении действующего законодательства и проекта Закона «О недрах»

¹ См.: России не хватило открытий // Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 9/10. С. 65.

² Там же.

тельные средства в геологическое изучение недр.

Одной из причин такого явления, по мнению специалистов, является тот факт, что в действующем законодательстве Российской Федерации о недрах не содержится четких гарантий предоставления недропользователю права пользования недрами в целях разведки и добычи полезных ископаемых из открытого им месторождения, а следовательно, гарантий защиты средств, вложенных недропользователем в геологическое изучение недр.

В то же время получение первооткрывателями такого права является на сегодняшний день практически единственным способом привлечения инвестиций в геологическое изучение недр и в воспроизводство минерально-сырьевой базы страны в целом.

Интересно в связи с этим вспомнить, что еще по Временным правилам для отдачи без торгов некоторых участков заведомо нефтеносных земель под разведку и добычу нефти 1900 г. лицу, получившее такой участок, в случае признания открытия на нем коммерческим получало право в течение 24 лет вести добычу нефти³.

По ст. 812 Устава горного Российской империи (Т. VII Св. Зак. по изданию 1912 г.)⁴, «после обнаружения разведками притоков нефти или углеводородного газа... лицу, производившему разведки, предоставляется право получить в пределах разведанного участка отвод на тридцать лет для добычи нефти и естественного углеводородного газа, с соблюдением, в отношении порядка производства отвода, поземельной платы и прочих условий пользования отводами, постановлений сего Устава об отводах для добычи нефти на казенных землях»⁵.

Уже в советское время Горный закон РСФСР 1928 г., изданный по поручению ЦИК и СНК СССР после утверждения в 1927 г. Горного положения СССР, подробно регламентировал порядок предоставления горных отводов для разработки нефтяных месторождений на праве первого открывателя⁶.

В монографии «Правовой режим недр», опубликованной в 1969 г., анализируя нормы Горного положения СССР 1927 г., Н.А. Сыродоев отмечал, что «в те годы первооткрывателю, как правило, разрешалась и разработка открытого им месторождения полезного ископаемого,

поэтому необходимо было обеспечить интересы первооткрывателя»⁷.

В настоящее время, в соответствии с Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования (п. 2), утвержденными распоряжением Правительства РФ от 21 апреля 2003 г. № 494-р⁸, при совершенствовании законодательства о недрах особое внимание необходимо обратить на «обеспечение гарантий соблюдения интересов государства и недропользователя».

Ниже рассмотрены некоторые правовые проблемы, которые могут помешать развитию отношений, складывающихся между государством и недропользователем⁹ в случае осуществления последней возможности получения права на разведку и добычу полезных ископаемых из открытого им месторождения без конкурса и аукциона. Также дается краткий обзор и анализ положений законопроекта «О недрах», затрагивающих указанную тему¹⁰.

Сегодня нормы, регулирующие рассматриваемые отношения, содержатся в различных актах. Их можно условно разделить на следующие группы:

1. До внесения в Закон Российской Федерации «О недрах»¹¹ изменений и дополнений в 2000 г. Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1¹², допускало предоставление лицензии на право добычи полезного ископаемого на участке недр, где действует лицензия на право геологического изучения недр, после проведения государственной экспертизы геологической информации о запасах полезных ископаемых (п. 6.4 Положения). В этом случае владелец лицензии на право геологического изучения недр должен быть безотлагательно извещен органами, предоставляющими лицензию, о принимаемом решении с предоставлением ему возможности подать заявку на получение лицензии на добычу полезного ископаемого на общих основаниях.

В данном случае речь вообще не шла о предоставлении не только гарантий, но и какого-либо преимущества при получении недропользователем права на добычу, при этом его право геологического изучения недр досрочно прекращалось.

³ Перчик А.И. Горное право. М., 2002. С. 89.

⁴ Миргазизова Р.Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации. Новосибирск, 2000. С. 118.

⁵ Там же. С. 152.

⁶ Перчик А.И. Указ. соч. С. 93–94.

⁷ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., 1969. С. 96.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 17. Ст. 1637.

⁹ При этом считается, что недропользователь проводил работы по геологическому изучению недр, не обладая правом пользования недрами в целях разведки и добычи полезных ископаемых.

¹⁰ Подробнее о законопроекте см.: Новикова Е., Волков Г. Основные замечания по структуре и содержанию проекта Федерального закона «О недрах» // Нефть, газ и право. 2003. № 3. С. 26–31.

¹¹ 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. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 23. Ст. 2174.

¹² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.

2. После внесения в Закон РФ «О недрах» дополнений в 2000 г.¹³ перечень оснований для получения права пользования недрами был дополнен. Теперь такими основаниями (ст. 10.1 Закона) могут быть:

1) решение Правительства Российской Федерации при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению «морских» участков недр¹⁴ за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения;

2) совместное решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в отношении открытых месторождений, расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Позднее Министерство природных ресурсов Российской Федерации издало:

- приказ МПР России от 10 апреля 2000 г. № 93¹⁵ (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 июня 2000 г. № 2255), утвердивший Инструкцию о порядке установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению недр;
- приказ МПР России от 13 сентября 2002 г. № 576¹⁶ (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 3 октября 2002 г. № 3828), утвердивший Положение о порядке подготовки и рассмотрения материалов при предоставлении лицензий на пользование участками недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых из месторождений, открытие которых осуществлено пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению таких участков недр за счет собственных средств.

Кроме того, приказом МПР России от 15 января 2002 г. № 11¹⁷ распределены функции между МПР России и его территориальными органами при предоставлении права на разведку и добычу полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения.

Проанализировав содержание указанных выше актов, необходимо отметить, что, во-первых,

ни в Законе РФ «О недрах», ни в Положении о порядке лицензирования пользования недрами нет самого понятия открытия месторождения (отсутствие понятийного аппарата — один из часто упоминающихся недостатков действующего Закона РФ «О недрах»).

Конструкция ст.10.1 Закона РФ «О недрах» на практике позволяет сотрудникам органов управления государственным фондом недр подвергать сомнению само право первооткрывателя на эксплуатационную лицензию, объясняя свою позицию, по их мнению, неоднозначностью формулировки статьи: «Основаниями получения права пользования недрами могут быть...»¹⁸.

При этом закрепление в лицензионном соглашении, являющемся неотъемлемой частью лицензии на право пользования недрами, недвусмысленных положений о праве недропользователя на разработку месторождения на праве первооткрывателя в действительности ни к какому положительному результату не приводит.

Неясно также, как быть в ситуации, когда государство уже потратило тот или иной объем средств на геологическое изучение участка недр, а дальнейшее геологическое изучение, приведшее в итоге к открытию месторождения, проводил недропользователь.

Отдельного рассмотрения требует следующий вопрос. В соответствии с п. 4 упоминавшегося Положения, утвержденного приказом МПР России от 13 сентября 2002 г. № 576, заявка на получение права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых с соответствующими материалами должна быть представлена в МПР России или его территориальные органы не позднее трех месяцев с даты получения заявителем свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на соответствующем участке недр.

За это время заявителю необходимо не только подготовить, среди прочих документов, технико-экономические предложения по разведке и разработке открытого им месторождения полезных ископаемых, но и получить в установленном порядке заключение государственной экологической экспертизы по данным технико-экономическим предложениям.

При этом нельзя не согласиться с утверждением о том, что «при такой процедуре (лицензи-

¹³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах»» от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 141.

¹⁴ Под «морскими» месторождениями, участками недр в данном случае понимаются месторождения, участки недр, расположенные во внутренних морских водах, в территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации.

¹⁵ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 25. 19 июня

¹⁶ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 43. 28 октября.

¹⁷ См.: Правовая система «Консультант-Плюс» («ЭкспертПриложение»).

¹⁸ Замечание, казалось бы, не заслуживало внимания, если бы это мнение не получило такого распространения. Исходя из обозначенной логики, и все иные основания для получения права пользования недрами, перечисленные в ст. 10.1 Закона РФ «О недрах», даже при их наличии ничего не значат.

ровании права пользования недрами в рассматриваемом случае. — Авт.) проведение ГЭЭ (государственной экологической экспертизы. — Авт.) перед принятием решения о выдаче лицензии необходимо и целесообразно»¹⁹.

В итоге обозначенные выше вопросы, а также ряд возможных дополнительных проблем²⁰, по мнению некоторых исследователей данной темы, могут служить «для воспрепятствования недропользователю в получении искомой эксплуатационной лицензии»²¹ со стороны соответствующих органов власти. Это, в свою очередь, ставит под угрозу средства пользователя недр, вложенные им в геологическое изучение. При этом «заинтересованность региона и федеральных властей в сохранении деловых партнерских отношений с недропользователем может служить существенной гарантией реализации механизма «конвертации» (имеется в виду «конвертация» лицензии на поиски в лицензию на добычу полезных ископаемых при открытии месторождения. — Авт.)²². А если заинтересованности нет?

Может быть, отсутствие такой заинтересованности — одна из причин того, что, по информации, полученной в МПР России, с момента внесения в Закон РФ «О недрах» соответствующих дополнений в 2000 г. на сегодняшний день лишь три-четыре нефтегазовых компании (место нахождения организаций — ХМАО, НАО) получили право на разведку и добычу полезных ископаемых после открытия ими месторождений.

В отношении морских месторождений (внутренние морские воды, территориальное море и континентальный шельф Российской Федерации) примеров вообще нет.

Между тем гарантии получения права на разработку месторождения в случае его открытия могут иметь для недропользователя, в особенности для небольшой организации, огромное, а иногда и решающее для его дальнейшей судьбы значение²³.

Одной из целей, на достижение которых направлены готовящиеся изменения в правовом регулировании отношений по управлению и использованию недр, Концепция законопроекта о недрах²⁴ определяет «создание условий для дополнительного привлечения инвестиций в развитие минерально-сырьевой базы и в разработку полезных ископаемых» (подпункт 4 п. 2 раздела I Концепции).

Данную цель при подготовке законопроекта предполагается достичь путем «совершенствования механизма воспроизводства минерально-сырьевой базы через установление недропользователям дополнительных гарантий» (п. 1 раздела III Концепции).

В новом законе, в соответствии с одним из последних его проектов, предполагается зафиксировать следующее:

1) вводится понятие «открытия месторождения полезных ископаемых», под которым понимается «официально оформленный факт обнаружения скопления полезного ископаемого, масштабы и качество которого допускают экономические возможности его обработки»;

2) среди оснований возникновения права пользования участками недр, как и в действующем законе (с некоторыми поправками)²⁵, остается решение уполномоченного федерального органа исполнительной власти (решение Правительства Российской Федерации — по «морским» участкам недр) при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения. При этом слова «основаниями получения права пользования участками недр могут быть» (действующий закон) заменены словами: «основаниями возникновения права пользования участками недр являются»;

3) проект прямо предусматривает предоставление в рассматриваемом случае права пользования участками недр без проведения конкурса и аукциона;

4) однозначно устанавливается, что лица, проводившие работы по поискам и оценке месторождений полезных ископаемых за счет собственных средств и открывшие месторождение полезных ископаемых, имеют право на разведку и добычу полезных ископаемых из этого месторождения;

5) определяется перечень собственных средств лица, за счет которых оно открыло месторождение, а также вводится понятие государственных средств, выделяемых на геологическое изучение недр. При этом перечень собственных средств не является закрытым;

¹⁹ Комиссаренко В. Правовое обеспечение охраны недр и окружающей природной среды при предоставлении недр в пользование // Нефть, газ и право. 2003. № 3. С. 50.

²⁰ См. подробнее: Джабраилов А.С. Пункт 4 ст. 10.1 Закона о недрах и вопросы «конвертации» геологической лицензии в «эксплуатационную» // Нефтегаз, энергетика и законодательство. 2001–2002 гг. С. 169–172.

²¹ Там же. С. 171.

²² См.: Там же.

²³ См.: Дудиков М.В. О переходе права пользования участками недр // Экологическое право. 2003. № 3. С. 10.

²⁴ Утверждена вместе с техническим заданием на разработку законопроекта о недрах поручением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2002 г. № ХВ-П9–16990.

²⁵ Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (его территориальный орган), в соответствии со ст. 23 проекта, принимает решение без органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

б) проектом предусмотрена возможность отказа лица, открывшего месторождение полезных ископаемых за счет собственных средств, от права разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения.

Но при этом важным вопросом, который законодатель, будучи последовательным в своих действиях, должен будет решить при введении в действие нового федерального закона, является вопрос распространения рассматриваемых положений на недропользователей, получивших право на геологическое изучение недр до его вступления в силу.

Кроме того, представляется, что в случае принятия нового федерального закона «О недрах» в рассматриваемой редакции возникнет необходимость разработки ряда подзаконных актов. Один из них должен будет определить порядок возмещения государству его затрат на работы по геологическому изучению недр, в случае если недропользователь, открывший месторождение за счет собственных средств, использовал результаты этих работ (постановление Правительства Российской Федерации).

Также целесообразно рассмотреть вопрос о необходимости подготовки порядка предоста-

вления права на разведку и добычу полезных ископаемых (решение в данном случае принимает Правительство РФ) в случае открытия месторождения на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации (постановление Правительства РФ)²⁶.

Федеральному органу управления государственным фондом недр (МПР России) также необходимо будет разработать и принять ряд соответствующих нормативных правовых актов.

Таким образом, несмотря на неопределенность перспектив принятия нового федерального закона «О недрах», необходимо отметить, что в случае введения в законодательство о недрах положений, рассмотренных выше, можно рассчитывать на достижение следующих целей:

- недропользователи получают определенные гарантии защиты своих прав и, как следствие, своих средств, вложенных в работы по геологическому изучению участков недр;
- увеличивается поток инвестиций в геологическое изучение недр, возрастают запасы полезных ископаемых, государство также получает дополнительные средства за счет возмещения недропользователями государственных затрат на ранее проведенные работы по геологическому изучению.

²⁶ Необходимость разработки такого порядка возникла еще со времени внесения соответствующих поправок в Закон РФ «О недрах» в 2000 г.