

Актуальные вопросы недропользования и проблемы нормативного регулирования



Р.Л. Романенков,
начальник Контрольно-экспертного
управления по недропользованию
ОАО «Газпром нефть»

Недропользование — не просто стратегическая отрасль, это комплексные отношения, сформированные на стыке нескольких отраслей законодательства: земельного, лесного, градостроительного, гражданского и др. В условиях меняющегося вслед за политическими и экономическими изменениями в стране законодательства проблемы нормативного регулирования отношений недропользования неизбежны. Ниже речь пойдет лишь о некоторых из них.

Указанные проблемы не надуманные и не теоретические — они родом из реального сектора, поэтому от их решения зависит успешность реализации стремлений к комплексному и рациональному пользованию природными богатствами.

Проблемы, речь о которых пойдет ниже, следует разделить на две группы.

Первая группа включает проблемы, связанные с пространственными границами деятельности недропользователей на лицензионных участках.

Вторая группа содержит проблемы нормативного регулирования недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации.

Первая группа объединяет в себе следующие проблемы:

1) отсутствие в действующем законодательстве механизма изменения границ участка недр по лицензиям на право разведки и добычи;

2) отсутствие у недропользователя возможности проведения геологического изучения недр за пределами горного отвода, но в границах лицензионного участка;

3) отсутствие в действующем законодательстве механизма, позволяющего исправлять записи географических координат угловых точек для сопряженных лицензионных участков;

4) отсутствие в действующем законодательстве норм, регулирующих механизм пользования земельным (лесным) участком, расположенным за границами участка недр и используемым для выполнения геофизических (сейсмических) исследований.

Необходимо сказать несколько слов о каждой из указанных проблем.

Первая из них, касающаяся возможности изменения границ участка недр, далеко не нова, разговоры о ней ведутся уже довольно давно.

Дело в том, что в настоящее время существуют открытые, с поставленными на государственный баланс запасами, месторождения углеводородов, расположенные на двух и более смежных территориях, относящихся как к распределенному (оформлена лицензия на право добычи углеводородов), так и к нераспределенному фонду недр. При этом границы лицензионных участков формируются волей распорядителя недр, несмотря на то что контур месторождения — величина, мало зависящая от чьей-либо воли и подчиненная только законам природы. В связи с этим возникает вопрос: целесообразно ли «замораживать» границы лицензионных участков, имея лишь вероятностную информацию о пространственных границах месторождений?

Если проанализировать действующее законодательство, то мы увидим, что в соответствии с пунктом 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Феде-

рации от 15 июля 1992 г. № 3314-1, изменение площади участка недр возможно по заявке владельца лицензии только при поисках и оценке полезных ископаемых в рамках лицензии на геологическое изучение недр в случае, если выявленное в процессе поисков и оценки месторождение полезных ископаемых выходит за границы предоставленного геологического отвода. Аналогичного порядка в отношении лицензий с правом на разведку и добычу законодательством не предусмотрено. При этом в рамках рассматриваемой проблемы речь идет о незначительных по площади частях месторождения, выходящих за границы предоставленного в пользование участка недр. Самостоятельная разработка указанных частей месторождения по отдельно предоставленной лицензии представляется маловероятной.

Общеизвестен аргумент, приводимый нередко в подобных ситуации, — о том, что не исключена возможность злоупотреблений со стороны недропользователей, желающих заполучить путем использования механизма расширения границ участка недр значительные по площади куски месторождений, получив предварительно малую их часть в установленном законом порядке. Однако подобного рода аргументы не должны препятствовать внедрению рациональных предложений в сфере нормативного регулирования, поскольку порядок изменения границ участка недр может предусматривать необходимые процедуры и критерии, позволяющие пресечь возможные злоупотребления (ограничения по площади, компенсационные финансовые механизмы и др.).

Руководствуясь традиционными государственными задачами, заключающимися в обеспечении рационального пользования недрами, предотвращении разубоживания отдельных частей месторождений и получении государством максимальных налоговых отчислений от недропользования, необходимо все-таки предусмотреть в законодательстве механизм, аналогичный установленному в пункте 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, позволяющий увеличивать площадь геологического и горного отвода на основании утвержденного в установленном порядке проектного документа, обосновывающего такую необходимость и исключающего нерациональное использование недр. Место для такой нормы имеется — оно, безусловно, в структуре Закона Российской Федерации «О недрах».

Основу указанного регулирования должно составлять следующее:

- единственная цель — полнота геологического изучения и рациональное использование запасов полезных ископаемых;

- возможность изменения (расширения) границ участка недр в горизонтальной и (или) вертикальной плоскостях. Единственным пространственным ориентиром для изменения границ должен являться контур месторождения (перспективной структуры);
- заявочный порядок изменения границ участка недр;
- особенности изменения границ участков недр федерального значения с учетом их статуса и порядка предоставления права пользования недрами;
- отсутствие права пользования недрами с целью разведки и добычи, предоставленного другому недропользователю, в отношении сопредельного участка недр либо решения о проведении конкурса или аукциона на получение указанного права пользования недрами на сопредельном участке. При этом сопредельным участком недр должен признаваться участок недр, внешние границы которого по крайней мере в одной точке примыкают к границам другого участка недр;
- установление детализированного порядка изменения границ участка недр в постановлении Правительства Российской Федерации.

Общеизвестно, что законопроект, предусматривающий возможность изменения границ участков недр, рождался и исчезал в кабинетах законодателей неоднократно. Вот и сейчас очередная его версия бродит по инстанциям. Что в конечном итоге удастся обнаружить в виде изменений в Законе Российской Федерации «О недрах», сегодня прогнозировать непросто.

Вторая проблема в составе первой группы проблем касается возможности проведения поисковых работ за пределами горного отвода, но в границах лицензионного участка (по лицензиям категории «НЭ»).

Указанная проблема также тесно связана с необходимостью обеспечения рационального пользования недрами. Применительно к данной проблеме особенно характерной является статистика некоторых количественных показателей. Так, суммарная площадь лицензионных участков ОАО «Газпром нефть» с правом только на добычу углеводородов составляет более 11 тысяч квадратных километров, при этом общая площадь месторождений, открытых в пределах этих лицензионных участков, составляет чуть более 4 тысяч квадратных километров. Очевидно, что в рассматриваемой ситуации более 7 тысяч квадратных километров площади лицензионных участков оказались незадействованными, поскольку проведение поисково-разведочных работ любого типа (сей-

сморазведочные, буровые и пр.) может быть квалифицировано как геологическое изучение недр, права на проведение которого существующая лицензия категории «НЭ» не дает. Таким образом, владелец лицензии утрачивает право полноценного рационального пользования предоставленной ему территорией, в то время как никто другой не может претендовать на пользование недрами в границах указанных лицензионных участков.

Данная проблема имеет исторические корни, поскольку в 90-е гг. были оформлены лицензии на добычу углеводородного сырья без права ведения геологического изучения недр за пределами горного отвода, и до настоящего времени она не разрешена. Выходом из данной ситуации, позволяющим устранить исторические ошибки в целях рационального использования площадей лицензионных участков, поисков новых залежей полезных ископаемых, могло бы стать внедрение механизма предоставления по заявке недропользователя права на проведение геологического изучения недр за пределами горного отвода, но в границах лицензионного участка.

Чтобы предлагаемое решение не казалось слишком простым — а оно таковым и не является, — следует оговориться, что подобного рода изменения сложно вместить в рамки действующего законодательства о недрах, не пересмотрев принципы регулирования недропользования. Обсуждая подобные решения и предложения, вновь и вновь при-

ходится обращаться к мысли о необходимости комплексной ревизии нормативной базы, регламентирующей отношения недропользования. При этом невольно возникает потребность поразмыслить о концепции нового закона о недрах, поскольку невозможно бесконечно изменять действующий закон, не затрагивая его концептуальных основ и принципов регулирования. Когда такие концептуальные разрушения допускаются, правоприменитель неизбежно сталкивается с проблемами, решение которых не всегда очевидно. В результате приходится готовить изменения в закон ранее, чем он вступит в силу, а это, очевидно, порочная и недопустимая практика.

Еще одной проблемой, о которой, казалось бы, и не стоило говорить, но приходится, является невозможность исправления неточностей в записях географических координат угловых

точек для сопряженных лицензионных участков. Данная проблема также имеет определенную предысторию. В 90-е гг. были оформлены лицензии на разведку и добычу углеводородного сырья в пределах сопряженных лицензионных участков. Площади таких сопряженных участков зачастую незначительно перекрывают друг друга либо (реже) образуют узкие полосы нераспределенной территории. Проблема обусловлена ошибками в записи географических координат угловых точек. При этом она не всегда объясняется человеческим фактором, иными словами, ошибками при формировании пространственных границ. Нередко это связано с объективными обстоятельствами — речь идет о развитии науки и техники, об изменении средств и способов измерения, которое так или иначе влияет на применяемые подходы и отражается на точности и адекватности результатов измерения (в данном случае — применительно к пространственному контуру лицензионных участков).

Решение данной проблемы очевидно — необходим нормативно закреплённый механизм, позволяющий исправлять неточности координат угловых точек. Безусловно, к разработке данного механизма следует подходить с осторожностью, учитывая свойственную законодателям боязнь

разного рода злоупотреблений. Необходимо четко определить, о каких рода неточностях идет речь, что может являться неточностями, о каких пространственных масштабах и применимых ситуациях

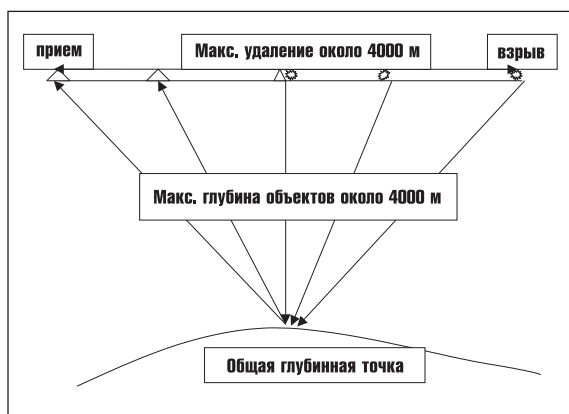
следует говорить. Но даже с учетом всего этого возможность и необходимость разработки такого механизма очевидна.

Последняя из рассматриваемых «пространственно-географических» проблем связана с вопросами земле- и лесопользования при пользовании недрами применительно к одному узкому аспекту. О чем идет речь? О геофизике и адекватном отражении соответствующих закономерностей в действующем законодательстве.

Обратимся еще раз к опыту ОАО «Газпром нефть». Компания в числе прочих владеет лицензиями на право пользования недрами с целью разведки и добычи нефти и газа на лицензионных участках относительно небольшой площади — в пределах 50 квадратных километров. Отдельные лицензионные обязательства, предусмотренные соответ-

вующими лицензионными соглашениями, эффективно могут быть выполнены только методом сейсморазведки ЗД. По мнению специалистов геологической службы компании, эффективность данного метода определяется оптимально выбранными параметрами съемки ЗД, при которых возможно полноценное изучение геологического строения целевых объектов. Геологи поясняют, что из-за малых размеров лицензионных участков и глубокого залегания целевых горизонтов (от 2200 до 3500 м и более) требование оптимальности исследования приводит к тому, что площадь расположения пунктов геофизических наблюдений на дневной поверхности превышает площадь лицензионных участков. Только при таком условии можно использовать все достижимые преимущества современной технологии сейсморазведки (обеспечить максимальное соотношение сигнал/помеха, эффективно провести фокусировку отраженных сигналов на основе миграционных преобразований).

Схематично указанные процессы выглядят следующим образом:



Что необходимо для получения качественной сейсмической информации в рассматриваемом случае? Для ответа на этот вопрос стоит вновь прибегнуть к разъяснениям специалистов — геологов. Ссылаясь на теорию сейсморазведки, они утверждают, что при условии горизонтального залегания геологических пластов для обеспечения качественного исследования необходимо иметь разнос между пунктами приема и пунктами возбуждения примерно равный глубине залегания объекта разведки. При куполообразной форме изучаемой поверхности разнос желательно увеличивать. Таким образом, в рассматриваемом случае, когда границы участка недр относительно невелики, для изучения объекта вблизи границы в пределах площади лицензионного участка необходимо размещать пункты приема и пункты возбуждения за пределами внешних границ данного участка. В противном случае информация на значительной площади участков

будет некондиционной и недостаточно надежной, а затраты на полевые работы неоправданными.

Возвращаясь от специфической информации о закономерностях геофизики к насущным проблемам недропользования, владельцы лицензий на практике получают отказы в предоставлении земельных (лесных) участков для проведения сейсморазведочных работ за границами участка недр, предоставленного соответствующему недропользователю.

Анализ действующего российского законодательства дает основание полагать, что проблемы могло бы и не быть, поскольку императивной привязки к границам лицензионного участка, скажем, статья 43 Лесного кодекса Российской Федерации, регламентирующая использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, не содержит. Кроме того, названная норма допускает выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений.

Однако на практике, видимо, в силу привычки считается, что эксклюзивность прав владельца лицензии незыблема только в границах лицензионного участка, и недропользователь лишается возможности проведения необходимых мероприятий в рамках сейсморазведки за пределами указанных границ (речь в данном случае идет как о самом недропользователе — владельце лицензии, так и о привлеченных им подрядчиках).

Справедливо суждение, что не дело закона — заниматься излишней детализацией, если кому-то вдруг оказался неясным замысел законодателя, но данную проблему не разрешает и Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденный приказом МПР России от 24 апреля 2007 г. № 109. В то же время включение в указанный подзаконный нормативный акт недвусмысленной оговорки относительно возможности пользования лесным участком с целью осуществления сейсморазведочных работ за пределами внешних границ лицензионного участка, очевидно, помогло бы решить возникающие проблемы.

Как указывалось выше, вторая группа проблем включает проблемы нормативного регулирования недропользования на континентальном шельфе России.

Особенности, присущие сегодня деятельности по освоению континентального шельфа, заключаются в следующем:

- особый порядок получения права пользования недрами (без проведения конкурсов и аукционов, по решению Правительства Российской Федерации);
- особые требования к пользователю недр (введены федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ);
- особый статус пользователя недр (федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ).

Безусловно, самые оживленные дискуссии вызвали вновь введенные требования к пользователям недр континентального шельфа. На сегодняшний день указанные дискуссии ведутся на самых различных площадках, и эффективность данного нововведения пока не доказана.

В чем же заключаются эти пресловутые требования?

1. Юридическое лицо, претендующее на получение права пользования недрами континентального шельфа, должно быть создано в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Юридическое лицо, претендующее на получение права пользования недрами континентального шельфа, должно иметь опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет.

3. Подконтрольность юридического лица, претендующего на получение права пользования недрами континентального шельфа, государству, которая может выражаться в двух формах:

- 1) доля (вклад) Российской Федерации в уставном капитале юридического лица составляет более чем 50 % и Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал;
- 2) Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал.

Следует сразу оговориться, что претендент на получение права пользования недрами континентального шельфа должен отвечать одновременно всем указанным выше требованиям.

Самое большое количество вопросов вызвало требование наличия пятилетнего опыта освоения

шельфа. Сегодня мало кто отказал себе в удовольствии прокомментировать данное требование. В чем же здесь кроется проблема? Да во всем, начиная с самого понятия опыта и заканчивая методикой его приобретения и перехода.

Попытка проанализировать требование о наличии пятилетнего опыта влечет постановку целого ряда вопросов, а именно:

- Что такое «опыт освоения участков недр» и по каким критериям можно с необходимой точностью определить его наличие у компании-претендента? Интересует только опыт освоения российского шельфа или зарубежный тоже учитывается?
- Учитывает ли вновь введенное требование особенности холдинговых структур, в форме которых в большинстве случаев функционируют компании-недропользователи?
- Имя компании-недропользователя — гарантия рационального использования природных богатств, но как получить право пользования недрами континентального шельфа головной компании, если фактически опытом освоения участков недр обладает дочерняя компания и она будет выступать оператором?
- Имеет ли опыт оператор, который не обладает лицензией, но, пользуясь своими интеллектуальными и материально-техническими ресурсами, ведет разработку участка недр?
- Что происходит с опытом освоения участков недр при проведении корпоративных реструктуризаций в рамках одной группы компаний (слияние, присоединение, разделение, выделение)?

Не найдя ответов на все указанные вопросы, недропользователи направляются в компетентные государственные органы с целью получения вразумительного ответа на них. Но государственные органы обычно не сильно щедры на разъяснения.

Так, позиция Минприроды России относительно порядка исчисления пятилетнего опыта, например, сводится к тому, что владение лицензией на право пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации в течение не менее чем пяти лет свидетельствует о наличии требуемого опыта у соответствующего юридического лица, владеющего указанной лицензией.

Если попробовать ответить на поставленные выше вопросы, принимая во внимание позицию Минприроды России, получается примерно следующее:

- никто не знает, что такое опыт, а критерий его наличия — формальный;

- особенности холдинговых структур при идентификации опыта не учитываются;
- невозможно получить право пользования недрами континентального шельфа головной компании, если фактически опытом освоения участков недр обладает дочерняя компания и она будет выступать оператором;
- оператор, не имеющий лицензии, но осуществлявший полный комплекс работ на лицензионном участке континентального шельфа, опыта не имеет;
- при корпоративных реструктуризациях в рамках холдинга опыт не переходит, поскольку компания-претендент не имела лицензии.

В связи с этим не могут не прийти на ум очевидные предложения, позволяющие разрешить обозначенные проблемы:

- 1) определить понятие и критерии наличия опыта освоения участков недр континентального шельфа;
- 2) включить в статью 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» правило о переходе опыта освоения участков недр континентального шельфа в случае реорганизации недропользователя, имеющего такой опыт, в рамках группы компаний путем слияния, присоединения, разделения, выделения;
- 3) как один из вариантов включить в статью 9 Закона Российской Федерации «О недрах» норму, в соответствии с которой пользователь недр на участках недр континентального шельфа должен обладать опытом освоения указанных участков либо привлекать для выполнения соответствующих работ юридических лиц, имеющих такой опыт и являющихся дочерними компаниями недропользователя.

Требования относительно подконтрольности государству юридического лица, претендующего на получение права пользования недрами континентального шельфа, также уже породили небесспорную практику их применения по отношению к претендентам на разработку шельфа.

Безусловно, не вызывает дискуссий требование в отношении доли (вклада) Российской Федерации в уставном капитале юридического лица, претендующего на получение права пользования недрами континентального шельфа, равно как и в отношении права прямого распоряжения более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал. Но как быть с правом косвенного распоряжения более чем 50 % общего

количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал? По всей видимости, вопросы здесь возникают у всех, кроме государственных органов, применяющих данное требование. Минприроды России склонно применять к рассматриваемой ситуации методику, используемую для определения взаимозависимых лиц в рамках налоговых правоотношений и закрепленную в статье 20 Налогового кодекса Российской Федерации. Допустима ли такая аналогия закона, если речь идет о различных отношениях? Ответ отрицательный.

Кроме того, понятие права косвенного распоряжения голосами, принадлежащими на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, определено в подпункте 4 пункта 1 статьи 3 федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ применительно к отношениям контроля иностранного инвестора над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, как возможность иностранного инвестора или группы лиц через третьих лиц фактически распоряжаться голосами, принадлежащими на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение. Данные отношения по своей природе являются аналогичными отношениям контроля Российской Федерации над юридическим лицом, претендующим на получение права пользования недрами континентального шельфа. Здесь аналогия закона, безусловно, оправдана, и не должно вызывать сомнений, что право косвенного распоряжения более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал, есть не что иное, как право фактического распоряжения указанным количеством голосов. Иной трактовки быть не должно, но правоприменительная практика уже породила сомнения в верности данного тезиса, и это будет, к сожалению, очередная проблема в дополнение ко всем перечисленным.

Подводя итог всему вышесказанному, легко поддаться соблазну обрушиться с критикой на законодателя, создающего нормы, порождающие проблемы в реальном секторе. Но стоит ли это делать? Ответ не так очевиден.

Приведенные выше предложения наверняка будут признаны дискуссионными, и найдутся обладатели иных точек зрения, вооруженные огромным количеством контраргументов. Однако смысл рассуждений, содержащихся в данной статье, заключается не в желании создать некую панацею от обнаруженных проблем, а лишь в том, чтобы показать наличие очевидных возможностей для их эффективного разрешения. □