

Основные направления развития законодательства в сфере пользования недрами

А. Афанасенков, исполнительный вице-президент ОАО «НК «ЮКОС»»

Приток инвестиций в страну зависит от экономико-правовой среды, которая обеспечивает нормальное функционирование субъектов предпринимательской деятельности и их взаимоотношения с государством. Если взять сферу пользования недрами, то за последние годы произошли существенные улучшения в налоговой составляющей экономических взаимоотношений. Налоговая система стала более стабильной, сократилось число налогов, увеличилась прозрачность налоговых расчетов. Однако для создания благоприятного инвестиционного климата необходимо совершенствование законодательства о недрах и внедрение гражданско-правовых отношений во взаимоотношения инвестора и государства.

Основной проблемой в сфере пользования недрами в России является административный характер регулирования отношений между государством — владельцем недр и пользователем недр, тогда как во всем цивилизованном мире эти отношения носят гражданско-правовой характер с элементами администрирования. Рациональное использование государственной собственности в рыночной системе должно достигаться методами конкурентной борьбы на рынке, а не методами государственного регулирования. Административный характер взаимоотношений не является благоприятным для развития национальных компаний и не способствует созданию благоприятного инвестиционного климата в стране.

Следует отметить, что на сегодняшний день общее развитие гражданско-правовых отношений в стране входит в противоречие с сугубо административным подходом к регулированию пользования недрами. Возможность прекра-

щения прав пользования недрами в административном порядке, по решению органов, оставивших лицензию, является не чем иным, как установленным на уровне закона, практически не ограниченным правом лицензирующих органов изымать лицензии. Именно это положение более всего вызывает беспокойство у иностранных инвесторов и противоречит международной практике. Необходимо отказаться от административных отношений и приводить законодательство к общепринятой в международной практике системе правил и отношений. Лицензионное соглашение, заключаемое между государством и инвестором, могло бы нести в себе элементы гражданско-правовых отношений.

К сожалению, процесс реформирования законодательства пошел не по пути согласованной работы над его совершенствованием, а по пути параллельной работы различных ведомств и научных групп над несопоставимыми версиями и концепциями Закона «О недрах», что существенно застопорило поступательное развитие законодательства, причем ряд предлагаемых концепций направлены на то, чтобы отбросить страну от рыночных отношений назад, к полностью административной системе хозяйствования. Достаточное благополучие нефтяной отрасли вызывает у некоторых чиновников желание отобрать и разделить или, как минимум, непосредственно участвовать в распределении доходов, а это губительный для российской экономики путь развития.

Сегодня отчетливо проявились негативные стороны административной системы в области предоставления прав пользования недрами. Законодательство не отражает в достаточной мере порядок получения прав пользования не-

драми, что делает практически бесконтрольным предоставление прав на использование участков недр.

Безусловно, энергетические ресурсы должны быть под контролем государства, никто не оспаривает государственную собственность на недра и принцип государственного суверенитета над природными ресурсами признан международным правом.

Развитие законодательства в сфере недропользования должно идти по пути оптимального сочетания гражданско-правовых и административных взаимоотношений между государством и инвестором. Сегодня осуществляется активное реформирование законодательства, предлагаются различные версии Закона «О недрах», но ни в одном из них не рассматриваются возможности реализации таких рыночных механизмов, как залог и переуступка прав или части прав пользования недрами.

Залог

Для чего необходимо право залога

В мировой практике принято, что лицензия на право пользования недрами означает наличие имущественных прав (независимо от права собственности на недра) и является существенным элементом мирового кредитного рынка. Механизм, наделяющий лицензию имущественным правом, необходим для обеспечения кредитного финансирования проектов. Инвестиции в добычу тесно связаны с правом пользования недрами: не будет иметь рыночной стоимости скважина, если нет прав на пользование недрами на территорию, где она пробурена. Какие бы значительные материальные активы ни создавались при освоении месторождений, их залог сопряжен с риском для кредитора, так как без права пользования недрами они не являются обеспечением обязательств.

Положительные черты залога

- 1) создает гарантию возврата предоставленного кредита;
- 2) для инвестора облегчается процедура получения кредитного финансирования, без которого он не может обойтись;

3) повышается общая ответственность недропользователя (он отвечает за реализацию проекта не только перед государством, но и перед кредитором);

4) залог позволяет эффективно работать средним и мелким компаниям, которые не могут осуществлять финансирование проектов на начальной стадии за счет собственных средств.

Предлагаемые для рассмотрения основные принципы функционирования залога прав пользования недрами:

1. Залог прав или части прав пользования недрами может осуществляться с согласия государства.
2. Залог будет распространяться на все или часть созданного на территории месторождения недвижимого имущества, а также на права, следующие из лицензионного соглашения.
3. Залог необходимо регистрировать в специальном реестре.
4. Должны быть специально защищены права залогодержателя, государство обязано в установленном законом порядке извещать об отзыве или о прекращении лицензии, новая лицензия не может быть выдана в ущерб правам залогодержателя.
5. Права по залогу не могут передаваться без согласия государства.

Недостатки залога

Залог, безусловно, концепция очень сложная с точки зрения принципов гражданского права и потребует внесения существенных изменений в законодательство. Если государство согласилось на залог прав недропользователя, оно принимает на себя определенный риск. В случае если недропользователь не рассчитается вовремя с кредитором, он обязан продать права пользования недрами на открытом тендере, так как существует риск получения прав нежелательным, с точки зрения государства, недропользователем. С другой стороны, в этом и заключается принцип рыночных взаимоотношений; более того, у государства остаются все права по лицензионному соглашению, и государство вправе требовать выполне-

ния его условий, а при невыполнении — применить процедуру отзыва лицензии.

В ситуации залога и государство, и кредитор заинтересованы в скорейшей реализации прав кредитора: кредитор хочет вернуть свои средства, государство хочет, чтобы в государственную казну поступали налоги от деятельности на участке недр, поэтому в их интересах договариваться.

Передача прав пользования недрами

Одним из важных направлений развития законодательства является законодательная возможность передачи прав пользования недрами и создания рынка прав пользования недрами. Легализация оборота прав пользования недрами выгодна как для инвестора, так и для государства. На первый взгляд государство сейчас имеет право на отзыв лицензий, однако с экономической точки зрения этот процесс не выгоден никому. Отзыв лицензии означает отзыв прав, тогда как все созданное имущество остается в распоряжении инвестора. Это может создавать препятствия для смены недропользователя, длительные судебные тяжбы, бесхозное состояние участков при смене владельцев. Гораздо выгоднее для государства контролировать рынок прав пользования недрами и получать доход как от использования, так и от реализации этих прав.

Кроме того, право передачи будет стимулировать разведку запасов на новых территориях, которая является долгосрочным вложением средств и представляет интерес только в случае гарантий возможности выйти из проекта в любой момент времени за счет переуступки прав.

Продажа прав — преимущества

Если рассматривать продажу прав на пользование недрами в широком смысле — как явление, условно сходное с фондовым рынком, то преимущества очевидны:

- 1) увеличивается оборотоспособность прав недропользования;
- 2) расширяется круг претендентов на такие права;
- 3) на права пользования недрами увеличивается спрос, а значит, и цена;

4) у прав появляется цена, определенная на свободном рынке, у владельца — реальная рыночная капитализация;

5) повышается ликвидность прав;

6) исчезает административный произвол, права реализуются по их рыночной стоимости, лицензия из административного документа превращается в рыночный инструмент.

Продажа прав — недостатки

1. Требуются инструменты государственного контроля за оборотом прав пользования недрами.

2. Любой фондовый рынок — это спекуляция, т.е. игра на повышение и понижение цен; некоторые участники рынка могут играть на понижение и тем самым стоимость прав может временно снижаться.

Процедура передачи должна быть такой же, как при первоначальном получении права пользования недрами, за исключением проведения конкурса или аукциона:

- должна быть соблюдена письменная форма передачи с государственной регистрацией;
- с правопреемником заключается договор на тех же условиях, на которых было предоставлено право пользования недрами первоначальному недропользователю (если правопреемник не предложит более выгодные условия).

Выводы

Вводить институты продажи и залога права пользования недрами, по нашему мнению, возможно и целесообразно. При этом ошибочно сравнивать продажу и залог прав с покушением на национальные богатства, так же как ошибочно приравнивать продажу прав пользования к переходу права собственности на недра. Недра остаются в государственной собственности. Меняется пользователь.

Рынок недропользовательских прав должен существовать с момента получения права пользования недрами. При этом приобретатель прав должен предложить условия не хуже тех, на которых было предоставлено право пользования недрами первоначально. Право залога и право передачи прав пользования недрами расширят возможности кредитования проектов, что, безусловно, существенно повысит инвестиционную привлекательность России.