

О реализации нового законодательства в сфере недропользования

О вопросах реализации Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства»

Д.В. Василевская, заместитель директора Департамента государственной политики в области геологии и недропользования МПР России, заведующая кафедрой горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, кандидат юридических наук

Н.В. Лаевская, начальник отдела подготовки законопроектных актов Департамента государственной политики в области геологии и недропользования МПР России

Д.А. Литуновская, заместитель начальника отдела подготовки законопроектных актов Департамента государственной политики в области геологии и недропользования МПР России

Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства» (далее — Закон) предусматривает в том числе внесение изменений в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон о недрах).

Поправки в Закон о недрах направлены на установление критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства и ограничение доступа пользователей недр, являющихся юридическими лицами с участием иностранных инвесторов или иностранными инвесторами, к таким участкам недр.

К участкам недр федерального значения новой редакцией статьи 2.1 Закона о недрах предполагается отнести участки недр, содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы, участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации, а также участки недр, при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель, предназначенных для целей обороны и безопасности.

Кроме того, к участкам недр федерального значения относятся участки недр, расположенные на территории субъектов Российской Федерации и содержащие, по сведениям, основанным на расчетах государственного баланса запасов полезных ископаемых, на 1 января 2006 г.:

- извлекаемые запасы нефти от 70 млн т;
- запасы газа от 50 млрд куб. м;
- запасы коренного золота от 50 т;
- запасы меди от 500 тыс. т.

В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в запасах стратегических и дефицитных видов полезных ископаемых Законом также предусмотрено формирование фонда резервных месторождений.

Особо следует отметить, что Закон обратной силы не имеет, т. е. его принятие не повлечет досрочного прекращения права пользования участками

недр федерального значения, предоставленными в пользование до вступления Закона в силу.

Принятый Закон содержит ряд отсылочных норм на подзаконные нормативные правовые акты, без утверждения которых полноценная реализация Закона невозможна. В настоящее время все акты разработаны и направлены на согласование в заинтересованные органы.

Так, для полноценного действия Закона требуется разработка шести постановлений Правительства Российской Федерации и такого же числа приказов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. При этом почти половина подзаконных актов разработана вновь (т. е. ранее таких порядков не было). Другой частью подзаконных актов предусмотрено внесение изменений в действующие нормативные правовые акты в целях приведения их в соответствие с Законом.

Рассмотрим некоторые наиболее значимые из них.

1) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке официального опубликования в официальном издании Российской Федерации перечня участков недр федерального значения».

Подготовка данного проекта предусмотрена новой редакцией статьи 2.1 Закона о недрах.

В проекте постановления предполагается закрепить, что перечень участков недр федерального значения формируется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации на основании предложений Федерального агентства по недропользованию, согласовывается с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и публикуется в «Российской газете».

По мере выявления новых участков недр, подпадающих под перечисленные требования, предполагается вносить в перечень участков недр федерального значения соответствующие изменения. Опубликование внесенных в перечень изменений предполагается осуществлять в таком же порядке, как и для самого перечня участков недр федерального значения.

Участки недр, включенные и официально опубликованные в перечнях, будут сохранять статус участков недр федерального значения независимо от изменения требований, установленных статьей 2.1 Закона о недрах.

2) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования федерального фонда резервных участков недр».

Разработка настоящего порядка предусмотрена пунктом 4 статьи 12 Закона. Порядок формирования федерального фонда резервных участков недр должен быть утвержден Правительством Российской Федерации по истечении полугодия со дня вступления в силу Закона.

Формирование данного фонда согласно новой статье 2.2 Закона о недрах предусматривается в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в запасах стратегических и дефицитных видов полезных ископаемых. Состоять федеральный фонд резервных участков недр будет только из не предоставленных в пользование участков недр.

Проектом постановления предполагается предусмотреть, что федеральный фонд резервных участков недр формируется Правительством Российской Федерации по представлению Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами.

На сегодняшний день предполагается формировать федеральный фонд резервных участков недр за счет участков недр:

- федерального значения;
- содержащих месторождения и проявления хрома, марганца, молибдена, вольфрама, олова, свинца;
- содержащих месторождения угля, серебра.

Предоставление в пользование участков недр, включенных в федеральный фонд резервных участков недр, возможно только после принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр.

Исключение участков недр из данного фонда для предоставления в пользование будет осуществляться в случае возникновения необходимости обеспечить потребности Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых.

3) Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка принятия решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных

ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии».

Законом определено, что пользователь недр, являющийся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, при пользовании участком недр федерального значения по совмещенной лицензии после завершения геологического изучения обязан получить соответствующее разрешение для осуществления последующей разведки и добычи на данном участке недр.

Проектом постановления, подготовленным в целях реализации новой редакции статьи 2.1 Закона о недрах, предусмотрено, что, если по результатам проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, подтверждающих промышленную значимость месторождения, проведенной после завершения геологического изучения недр по совмещенной лицензии, будет установлено, что месторождение по своим характеристикам отвечает требованиям, установленным частью третьей статьи 2.1 Закона о недрах, т.е. расположено на участке недр федерального значения, пользователь недр должен подать заявку в Федеральное агентство по недропользованию о принятии решения о возможности осуществлять на этом участке недр разведку и добычу полезных ископаемых.

Данное положение имеет отношение только к пользователям недр, являющимся юридическими лицами с участием иностранных инвесторов или иностранными инвесторами.

Такой участок недр включается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в перечень участков недр федерального значения и публикуется в соответствии с вышеуказанным порядком.

Одновременно Роснедрами подготавливается и согласовывается с заинтересованными органами проект решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр федерального значения разведки и добычи полезных ископаемых, который согласовывается с соответствующими органами исполнительной власти и вносится для утверждения в Правительство Российской Федерации.

При отказе заинтересованных органов в согласовании данного проекта решения (т.е. при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства в случае предоставления участка недр федерального значения указанным пользователям недр) Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации представляет в Правительство Российской Федерации проект решения Правительства Российской Федерации о прекращении права пользования участком недр федерального значения.

4) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2005 г. № 27».

Изменениями, внесенными в Закон о недрах, предусмотрена не только возможность прекращения права пользования участком недр федерального значения в вышеуказанном случае, но и возможность принятия решения об отказе

в предоставлении права пользования участком недр федерального значения пользователю недр, являющемуся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, в слу-

чае открытия им месторождения полезных ископаемых в процессе геологического изучения недр, осуществляемого в том числе по совмещенной лицензии и по своим характеристикам отвечающего требованиям, установленным частью третьей статьи 2.1 Закона о недрах. Отказ происходит в том случае, если при предоставлении такому пользователю права возникнет угроза обороне страны и безопасности государства.

Решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр, на котором расположено выявленное месторождение, в данном случае, так же как и в предыдущем, принимается Правительством Российской Федерации на основании представленных Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и согласованных с заинтересованными органами материалов.

5) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке возмещения расходов на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых и суммы уплаченного в соответствии с условиями сов-

мещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр лицам, которым в соответствии с частью пятой статьи 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» отказано в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, и выплата таким лицам вознаграждения».

Подготовка данного порядка необходима в целях реализации новой редакции статьи 2.1 Закона о недрах.

До внесения изменений в Закон о недрах действовала норма, согласно которой недропользователю, открывшему в результате геологического изучения месторождение полезных ископаемых, предоставляется право пользования недрами в целях разведки и добычи при условии, что данный недропользователь возместит расходы государства, затраченные на поиск и оценку полезных ископаемых.

В соответствии с изменениями, внесенными в Закон о недрах, в случае возникновения угрозы обороне и безопасности государства пользователю недр, являющемуся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, может быть отказано в предоставлении права пользования выявленным месторождением, расположенным на участке недр федерального значения, для разведки и добычи.

В связи с этим проект постановления определяет порядок компенсации расходов, затраченных такими пользователями недр на поиск и оценку открытого месторождения полезных ископаемых, в случае отказа в предоставлении им права пользования участками недр федерального значения.

Кроме того, актом Правительства Российской Федерации предполагается утвердить порядок возмещения суммы уплаченного в соответствии с условиями совмещенной лицензии разового платежа за пользование участком недр лицам, в отношении которых после завершения геологического изучения прекращено право пользования участком недр федерального значения в целях разведки и добычи.

Пользователям недр, являющимся юридическими лицами с участием иностранных инвесторов

или иностранными инвесторами, которые в результате геологического изучения выявили месторождение, расположенное на участке недр федерального значения, предусматривается так же выплата вознаграждения за счет средств федерального бюджета. Возможные принципы и подходы к порядку определения вознаграждения в настоящее время прорабатываются.

6) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 873».

Внесение изменений в данный проект постановления связано с необходимостью приведения его в соответствие с Законом. Как было указано выше, Законом предусмотрена возможность отказа в предоставлении права пользования участком недр федерального значения пользователю недр, являющемуся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, в случае открытия им месторождения

полезных ископаемых в процессе геологического изучения недр, осуществляемого в том числе по совмещенной лицензии и по своим характеристикам отвечающего требованиям, ус-

тановленным частью третьей статьи 2.1 Закона о недрах, при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства.

В настоящее время Положение о возмещении расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых при предоставлении права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых в случае установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 873, предусматривает, что пользователь недр до подачи заявки на предоставление права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых перечисляет на счет Федерального агентства по недропользованию сумму подлежащих возмещению расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых на данном участке недр.

Изменениями, внесенными в постановление № 873, предполагается установить, что пользо-

вателю недр, являющемуся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, первоначально необходимо получить решение Правительства Российской Федерации о предоставлении права пользования участками недр федерального значения, а уже затем осуществлять возмещение расходов, понесенных государством на поиски и оценку полезных ископаемых.

7) Проект приказа МПР России «О внесении изменений в Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 1026».

В соответствии с новой частью девятой статьи 17.1 Закона о недрах запрещается переход права пользования участком недр федерального значения к созданному в соответствии с законодательством Российской Федерации юридическому лицу с участием иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, которые имеют право:

- 1) прямо или косвенно распоряжаться (в том числе на основании договора доверительного управления имуществом, договора простого товарищества, договора поручения или в результате других сделок либо по иным основаниям) более чем 10 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал такого юридического лица;
- 2) на основании договора или по иному основанию определять решения, принимаемые таким юридическим лицом, в том числе условия осуществления им предпринимательской деятельности;
- 3) назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 10 % состава коллегиального исполнительного органа и (или) имеют безусловную возможность избирать более чем 10 % состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления такого юридического лица.

Вместе с тем Закон допускает в исключительных случаях по решению Правительства Российской Федерации переход права пользования участками недр федерального значения к указанным субъектам предпринимательской деятельности.

В связи с этим для перехода права пользования участком недр федерального значения настоящий

проект приказа условно предусматривает два случая:

1. Претендент на переоформление лицензии — юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации, с участием иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, и к которому в соответствии с частью девятой статьи 17.1 Закона о недрах не запрещается переход права пользования участком недр федерального значения.
2. Претендент на переоформление лицензии — юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации, с участием иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, и к которому в соответствии с частью девятой статьи 17.1 Закона о недрах запрещается переход права пользования участком недр федерального значения.

В первом случае для переоформления лицензии на пользование участком недр федерального значения претенденту в дополнение к документам, указанным в приказе № 1026, необходимо будет представить в Роснедра только документы, подтверждающие, что к данному лицу не запрещается переход права пользования участком недр федерального значения, то есть:

- копию договора доверительного управления имуществом, договора простого товарищества, договора поручения или иные документы, в соответствии с которыми иностранный инвестор или группа лиц, в которую входит иностранный инвестор, имеют право прямо или косвенно распоряжаться менее чем 10 % общего количества голосов, приходящимися на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал такого юридического лица;
- документы, в соответствии с которыми иностранный инвестор или группа лиц, в которую входит иностранный инвестор, имеют право назначать единоличный исполнительный орган и (или) менее чем 10 % состава коллегиального исполнительного органа и (или) имеют безусловную возможность избирать менее чем 10 % состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления такого юридического лица.

Что касается второго случая, при котором к претенденту запрещается переход права

пользования участком недр федерального значения, то, как упоминалось выше, по решению Правительства Российской Федерации в исключительных случаях допускается переход права пользования участками недр федерального значения к указанным субъектам предпринимательской деятельности. Исключительность случая будет определяться Правительством Российской Федерации в каждом конкретном случае.

В связи с этим претендент, кроме документов, перечисленных в приказе № 1026, должен представить в Роснедра копию решения Правительства Российской Федерации о допустимости перехода к такому претенденту права пользования участком недр федерального значения.

Если же Правительством Российской Федерации не будет принято решение о переходе права пользования участками недр федерального значения, то претенденту, относящемуся ко второму случаю, отказывается в оформлении лицензии на пользование участком недр федерального значения.

8) Проект приказа МПР России «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 января 2005 г. № 23 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения» и проект приказа МПР России «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр».

В указанные порядки будут лишь внесены изменения технического характера, связанные с принятием Закона. Никаких концептуальных измене-

ний порядки рассмотрения заявок на получение права пользования недрами по факту открытия месторождения и для целей геологического изучения участков недр не претерпят.

9) Проект приказа МПР России о признании утратившим силу Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 62.

Как было отмечено ранее, участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации относятся к участкам недр федерального значения. При этом в принятом Законе не предусматривается такого самостоятельного вида пользования недрами, как геологическое изучение участков недр

федерального значения. В связи с этим Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации подлежит признанию утратившим силу.

В связи с отменой такого вида пользования недрами изъятие лицензий на участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации, предоставленных в пользование до вступления в силу Закона, осуществляться не будет.

* * *

Резюмируя вышеизложенное, считаем необходимым отметить, что введение ограничений на иностранное участие в деятельности, связанной с освоением крупных и уникальных месторождений стратегических видов полезных ископаемых является усилением государственных позиций в сфере недропользования и будет способствовать обеспечению национальной минерально-сырьевой безопасности. □