О правоприменительной практике предоставления и пользования участками недр федерального значения

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

Федеральными законами от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ и от 20 июля 2008 г. № 120-ФЗ в Закон Российской Федерации «О недрах» и Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» был введен новый правовой институт — участки недр федерального значения. Кроме того, этими же поправками были внесены существенные изменения в систему лицензирования недропользования.

Суть изменений сводится к следующему:

- установлены **критерии** отнесения участков недр к участкам недр федерального значения;
- установлены **требования к субъектному составу** пользователей недр по участкам недр федерального значения с дифференциацией их по месту расположения объекта недропользования (суша или шельф);
- определены **особенности предоставления, пользования и переоформления лицензий** по участкам недр федерального значения с дифференциацией правового режима по месту расположения участка недр федерального значения (суша или шельф);
- **сужены возможные виды пользования** недрами по участкам недр федерального значения.

Согласно статье 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения.

Перечень таких участков публикуется в официальном издании Российской Федерации — «Российской газете» в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Действующий на сегодняшний день перечень участков недр федерального значения, опубликованный в «Российской газете», включает в себя более тысячи объектов.

Следует обратить внимание на норму, согласно которой участки недр федерального значения, перечень которых официально опубликован, сохраняют статус участков недр федерального значения, независимо от изменения вышеперечисленных требований (критериев), то есть в случае, если в результате добычи объемы запасов полезных ископаемых уменьшились и не достигают граничных пределов, позволяющих отнести участок недр к объектам федерального значения, участок недр изначально отнесенный к объектам федерального значения, все равно сохранит свой статус.

Кроме того, надо сказать, что в случае, если участок недр, отвечающий критериям статьи 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах», по каким-либо причинам не включен в перечень участков недр федерального значения, он все равно в соответствии с указанной статьей будет относиться к участкам недр федерального значения, поскольку законодатель установил все необходимые критерии отнесения таких объектов к участкам недр федерального значения, и опубликованный перечень по своей сути носит лишь информационно-справочный характер.

Следует обратить внимание и на то, что опубликованный перечень не утвержден уполномоченным должностным лицом, поскольку постановление Правительства Российской Федерации, определяющее порядок опубликования этого

перечня, не содержит указания на необходимость его утверждения, что еще раз подтверждает тезис о справочном характере данного перечня.

Как было указано выше, поправками, внесенными в законодательство о недрах, установлены **особые требования к субъектному составу пользователей недр по участкам недр федерального значения.**

Требования, предъявляемые к таким недропользователям, стали существенно жестче и дифференцированы по месту расположения объекта: суша или континентальный шельф.

В случае, если участок недр федерального значения расположен на территории субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации наделяется правом в каждом конкретном случае при проведении конкурса или аукциона определять возможные ограничения по субъектному составу пользователей недр либо не устанавливать никаких ограничений для иностранных инвесторов.

> ...на сегодняшний день отсутствует сводный перечень участков недр, расположенных на шельфе либо содержащих газ, для бесконкурсного предоставления.

В отношении участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации либо расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, устанавливаются более жесткие требования к потенциальным недропользователям.

Для того чтобы получить право пользования участком недр континентального шельфа Российской Федерации, необходимо, чтобы одновременно выполнялись два условия:

1) юридическое лицо должно иметь не менее чем пятилетний опыт освоения участков недр российского континентального шельфа;

2) юридическое лицо должно быть создано в соответствии с законодательством Российской Федерации и доля государственного участия в его уставном капитале должна составлять более 50 %, и (или) Российская Федерация должна иметь право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Как видно, круг потенциальных недропользователей на континентальном шельфе Российской Федерации крайне узок и включает в себя только две компании — ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром».

Говоря о правоприменительной практике в части **реализации права Правительства Российской Федерации на ограничение иностранного участия** в проектах, связанных с пользованием недрами (в отношении участков недр федерального значения), стоит отметить, что в подготавливаемых проектах условий конкурсов и аукционов ограничения отсутствуют, за исключением проектов, касающихся Малышевского месторождения, содержащего в качестве попутного компонента бериллий.

Применительно к участкам недр, расположенным на континентальном шельфе Российской Федерации, правоприменительная практика показывает, что на сегодняшний день участки были предоставлены ОАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть» путем издания соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации без проведения конкурсов и аукционов.

Важно отметить, что правоприменитель в лице Правительства Российской Федерации использует необычный и достаточно интересный механизм формирования перечней участков недр, предоставляемых в пользование. Так, в одном распорядительном документе указываются участки, подлежащие включению в перечень для бесконкурсного предоставления (таким образом формируется перечень участков), и в том же распоряжении указывается субъект предпринимательской деятельности, которому эти участки недр предоставляются в пользование. Таким образом, **на сегодняшний день отсутствует сводный перечень участков недр, расположенных на шельфе либо содержащих газ, для бесконкурсного предоставления.**

Изменениями, внесенными в законодательство федеральными законами от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ и от 20 июля 2008 г. № 120-ФЗ, было установлено, что участки недр федерального значения предоставляются в пользование **только для целей регионального геологического изучения (за счет средств федерального бюджета) либо для целей геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии).**

Таким образом, был сужен перечень возможных видов пользования недрами по объектам, имеющим статус участков недр федерального значения.

При этом следует обратить внимание на то, что существует практика предоставления права пользования участками недр для целей геологического изучения за счет средств пользователей недр, например, в отношении алмазов, но в этом случае на государственном учете должны отсутствовать данные о наличии на участке недр, предоставляемом в пользование, проявлений алмазов.

Возможность предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения за счет средств пользователей недр может быть реализована только в отношении участков недр, которые относятся к объектам федерального значения исходя из таких критериев, как вид полезного ископаемого (если на государственном учете отсутствуют данные о проявлении этого вида полезного ископаемого на участке недр, предоставляемом в пользование) и граничный объем запасов полезного ископаемого.

По объектам, относящимся к участкам недр федерального значения исходя из места расположения объекта недропользования (акватории или участки недр, расположенные под землями обороны и безопасности), получить право пользования недрами для целей геологического изучения за счет средств недропользователя не представляется возможным.

Следует обратить внимание на то, что федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» внесено изменение, согласно которому участки недр континентального шельфа теперь могут предоставляться пользователям недр для геологического изучения, однако получить лицензию на геологическое изучение шельфа, проводимое за счет средств недропользователя, не получится, так как Законом Российской Федерации «О недрах» **выдача таких лицензий для участков недр федерального значения, к которым относится весь континентальный шельф, не предусмотрена.**

Правоприменительная практика в части предоставления участков недр федерального значения начала складываться после принятия всех необходимых подзаконных нормативных правовых актов на уровне Правительства Российской Федерации и Минприроды России.

В настоящее время уже существует правоприменительная практика в отношении участков недр континентального шельфа Российской Федерации. Ее основу составляют участки недр континентального шельфа, переданные в пользование компаниям «Роснефть» и «Газпром».

Участки недр федерального значения, расположенные на суше, по новым требованиям законодательства до настоящего времени в пользование не предоставлялись. Вместе с тем ряд участков недр федерального значения находится в высокой степени готовности к предоставлению в пользование. Так, по состязательной процедуре планируется предоставить в пользование Левадийский участок недр, Лодочное месторождение, Селигдарское месторождение, Малышевское месторождения, а также в рамках единого лота месторождения Требса и Титова.

Участки недр континентального шельфа Российской Федерации согласно новому законодательству трижды предоставлялись в пользование, в связи с чем Правительством Российской Федерации издавались соответствующие распоряжения. Важно отметить, что условия пользования недрами на таких участкам формировались Роснедрами с участием заявителя.

Условия пользования недрами на объектах, предоставленных в пользование, типичны для совмещенных лицензий по участкам недр шельфа. Дифференциация условий лицензий, выданных государственным компаниям, обусловлена различными размерами участков недр и степенью их геологической изученности. В общем виде недропользователю вменяется в обязанность провести сейсморазведочные работы (2D и 3D), а также пробурить скважины.

Сумма разового платежа за пользование недрами при безаукционном предоставлении участков недр непосредственно фиксируется в лицензии на пользование недрами и рассчитывается по специальной методике, которая учитывает объемы запасов полезного ископаемого, степень изученности участка недр, а также конъюнктуру рынка минерального сырья. При этом следует отметить, что, по оценкам экспертов, в случае предоставления права пользования недрами по аукциону, а не путем бесконкурсного предоставления разовый платеж за пользование недрами мог бы быть существенно выше.

Также начала складываться **практика переоформления лицензий** по участкам недр федерального значения.

За прошедшее с момента вступления в силу новых норм время были переоформлены лицензии по участкам недр федерального значения, расположенным как на суше, так и на шельфе.

Вместе с тем норма статьи 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающая

возможность Правительства Российской Федерации в исключительных случаях принимать решения о переоформлении лицензии в отношении участков недр федерального значения в случае, если потенциальный пользователь недр не соответствует требованиям, установленным указанной статьей, на практике пока не реализовывалась.

Следует отметить, что многие лицензии на пользование недрами в отношении участков недр шельфа были переоформлены в связи с изменением наименования юридического лица — пользователя недр.

По участкам недр федерального значения, расположенным на суше, лицензии переоформлялись по такому основанию, как изменение организационно-правовой формы пользователя недр, а также в случае учреждения пользователем недр нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на участке недр, предоставленном в пользование.

Важно отметить, что при переоформлении лицензий по участкам недр федерального значения определяющее значение для решения вопроса о соответствии нового юридического лица требованиям законодательства об ограничении иностранных инвестиций имеет информация, подготавливаемая ФАС России. В указанной информации содержатся данные о наличии или отсутствии прямого или косвенного контроля со стороны иностранных инвесторов над новым недропользователем. На основании анализа предоставленной ФАС России информации делается вывод о том, существуют или отсутствуют ограничения для переоформления лицензии на пользование участком недр федерального значения.

Также стоит отметить, что при переоформлении лицензий по участкам недр федерального значения в зависимости от основания переоформления недропользователь должен представить перечень документов, установленных административным регламентом, определяющим порядок переоформления лицензий на пользование недрами.

Решения Правительства Российской Федерации о подтверждении возможности проведения работ на участке недр федерального значения после установления факта открытия на нем месторождения полезных ископаемых пока отсутствуют.

Вместе с тем надо отметить, что был подготовлен к внесению в Правительство Российской Федерации проект решения о предоставлении права пользования недрами участка недр федерального значения в связи с открытием на нем месторождения, но ввиду того, что норма статьи 6 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающая необходимость завершения геологического изучения на всем участке недр, а не на его части, не была исполнена, недропользователю было рекомендовано завершить геологическое изучение всего участка недр и после этого обращаться за получением права пользования недрами по факту открытия.

Основные проблемы правоприменения и предложения по их решению

Правоприменительная практика в части предоставления права пользования участками недр федерального значения выявила проблемы правового регулирования, которые нуждаются в решении.

К общим проблемам для суши и шельфа представляется возможным отнести такой момент, как высокий **риск инвестора в неполучении права пользования недрами** для целей разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения на участке недр федерального значения.

Было бы целесообразно законодательно установить норму о том, что лицо, открывшее месторождение полезных ископаемых, имеет право на выбор одного из следующих вариантов:

- участие в качестве акционера в деятельности по освоению открытого им месторождения полезных ископаемых совместно с государственной компанией;
- компенсация всех расходов, понесенных на открытие месторождения, и премия за открытие в объеме не менее чем 50 % понесенных расходов.

Крайне **сложным является механизм переоформления** лицензий по участкам недр федерального значения даже в случае передачи лицензий в рамках холдинговой компании, в связи с чем следовало бы упросить процедуру переоформления лицензии при передаче права от дочерней компании к материнской и наоборот и приравнять ее к процедуре переоформления лицензий, существующей для участков недр с общим правовым режимом.

В отношении участков недр федерального значения, расположенных на суше, следует отметить, что под пороговые критерии отнесения участков недр к объектам федерального значения, прежде всего по золоту, подпадают не только уникальные и крупные, но и средние месторождения, составляющие основу добычу для многих компаний.

Особый режим предоставления в пользование таких объектов крайне затрудняет доступ к ним, при этом сами участки недр существенно не влияют на оборонно-стратегические интересы страны, в связи с чем **было бы целесообразно понизить порог отнесения объектов по твердым полезным ископаемым к участкам недр федерального значения.**

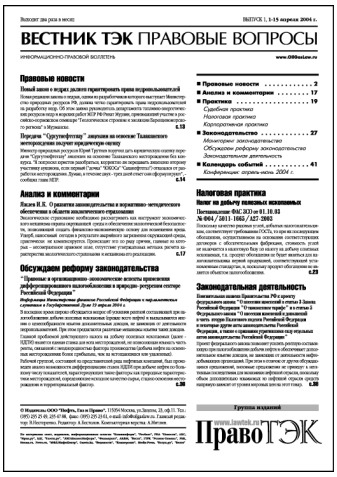
В отношении участков недр, расположенных на шельфе, необходимо отметить широкий пласт проблем.

В целях активизации работ на шельфе, создания на нем новых центров нефтегазодобычи, формирования инфраструктуры необходимо внести коррективы в законодательство, прежде всего в части **расширения перечня лиц, имеющих возможность работать на шельфе,** путем изменения требований, предъявляемых к потенциальным недропользователям.

Целесообразно существенно расширить круг лиц, имеющих право на получение лицензии в отношении участков недр шельфа, установив, что право пользования недрами может быть получено не только государственной компанией, имеющей пятилетний опыт освоения шельфа, но и ее дочерними обществами, а также консорциумами, формируемыми Правительством Российской Федерации, в которые могут входить как российские, так и зарубежные юридические лица, имеющие необходимые финансовые и технические средства.

С нашей точки зрения, предлагаемый подход, с одной стороны, позволит привлекать необходимые финансовые средства и технологии для изучения и освоения шельфа, а с другой — обеспечит сохранение государственного контроля за реализацией проектов.

Еще одним важным направлением совершенствования законодательства, регламентирующего проведение работ на шельфе, является **закрепление геологического изучения недр как самостоятельного вида пользования недрами.** Возможность получения лицензии на этот вид пользования недрами должна быть предоставлена всем заинтересованным лицам, которые могли бы, во-первых, продать полученную геологическую информацию заинтересованным субъектам предпринимательской деятельности, а во-вторых, имели бы государственные гарантии участия в проекте по освоению месторождения (в случае установления факта открытия) или могли бы получить адекватную компенсацию за открытие месторождения с премией за риск. □


Выходит два раза в месяц ВЫПУСК 1, 1-15 апреля 2004 г.

ВЕСТНИК ТЭК ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ БЮЛЛЕТЕНЬ www.000law.ru

Правовые новости

Новый закон о недрах: должны приватизировать права недропользователей

Новая редакция закона о недрах, сейчас не разработанная в которой выступает Минприроды, отнесу природные ресурсы РФ, должны четко характеризовать права недропользователя на разработку недр. Об этом заявил руководитель департамента топливно-энергетических ресурсов недр и водных ресурсов МПР РФ Роман Мухин, принимающий участие в расширенном совещании Технического совета и экспертно-консультативного совета по ресурсам и Украины.

Передача "Сургутнефтегаз" закрывает на основании Таймырского месторождения ежедневно продукции нашему

Минприроды ресурсов Юрий Трутнев поручил дать юридическое оценку передачи "Сургутнефтегаз" лицензии на основание Таймырского месторождения без конкурса. "Я несколько просто разобраться, поручение не нарушить законодательство передачу участника сделки, или первый Сургут "ЛУКОЛ" "Сургутнефтегаз" отказался от разработки месторождения. Думаю, в течение двух - трех дней состоится сформулировать сообщение глава МПР.

Анализ и комментарии

Лисин В.Н. О развитии законодательства и нормативно-методического обеспечения в области экологического страхования

Экологическое страхование необходимо рассматривать как инструмент экономического регулирования, позволяющий сочетать интересы предприятий, граждан и государства, позволяющий создать финансово экологическую основу для возмещения вреда. Увы, законный сегодня в результате аварийного загрязнения окружающей среды, гражданским не компенсируется. Происходит это по ряду причин, главная из которых - несовершенное правовое поле, отсутствие утверждённых методик расчета ущерба, распределение экологического страхования в каждом отдельном.

Обсуждаем реформу законодательства

"Правовые и организационно-экономические аспекты применения дифференцированного налогообложения в природно-ресурсном секторе Российской Федерации

Рабочая группа Министерства финансов Российской Федерации в парламентских слушаниях в Государственной Думе 13 апреля 2004 г.

В основном кроме ситуации - обсуждается вопрос об изменении рентной составляющей при налогообложении добычи полезных ископаемых (прежде всего нефти) в направлении ввода с использованием шкалы дифференциальных ставок, не зависимо от дальнейшего перераспределения. При этом предполагается увеличение основных ставок таких доходов.

Главная проблема заключается в том, что в результате основных изменений (далее - ЭДПО) вместо единых ставок для всех месторождений, не зависимости от конкретных условий, в каждом из них, в зависимости от ряда факторов, будет применяться своя ставка. Для всех месторождений, которые могут использоваться более трудоемкие, чем на месторождениях или трудоемкие.

Рабочей группой, состоящей из представителей ряда нефтяных компаний, был проведен анализ возможности дифференциации ставок ЭДПО при добыче нефти по большому числу показателей, характеризующих такие факторы как природные характеристики месторождений, экономическая целесообразность, сырьевое обеспечение месторождения и территориальный фактор.

© Издательство ООО "Нефть, Газ и Право", 119334 Москва, ул.Лужнецкая, 22, оф.31. Тел. (095) 225 25 45, 225 42 08, факс (095) 225 22 61, e-mail: info@oilgaslaw.ru. Главный редактор Ю.Новгородцев. Редактор А.Васькина. Компьютерная верстка А.Мигеев.

Правовые новости 2
Анализ и комментарии 17
Практика 19
Судебная практика
Налоговая практика
Корпоративная практика
Законодательство 27
Мониторинг законодательства
Обсуждаем реформу законодательства
Законодательная деятельность
Календарь событий 41
Конференции: апрель-июнь 2004 г.

Налоговая практика

Налог на добычу полезных ископаемых

Постановление ФАС ЗСО от 01.10.03
№ 004 / 2011-1066 / А27-2003

Поскольку налоговые решения оспаривались, добычи полезных ископаемых, соответствует требованиям ГОСТа, то при их исследующем определении, в соответствии с условиями заключенных договоров с обязательствами фирмами, стоимость, услуг не зависится в налоговую базу для налога на добычу полезных ископаемых, т.к. средство обязывается не берет выгоды для исполнительных первой продукции, соответствующей установленным стандартам, а, поскольку продукт обязывается не является объектом налогообложения.

Законодательная деятельность

Законодательная палата Правительства РФ в проекту федерального закона "О изменении положений в статью 3 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" и статью 1 Федерального закона "О внесении дополнений и изменений в часть второй Налогового кодекса Российской Федерации" и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, в связи с принятием упрощенного ввоза отдельных видов специфической Российской Федерации."

Проект федерального закона заменяет ранее разработанное постановление Правительства Российской Федерации, которое отменяет ставки ввозных таможенных пошлин для ввозимых из зарубежных стран на территорию России, а также в отношении нефтедобывающих организаций. При этом в отличие от других обсуждавшихся предложений, основные предложения не приводят к изменениям в нормативных актах, которые могут повлиять на работу топливно-энергетического комплекса.

Группа изданий
www.lawtek.ru ПравоТЭК

Вестник ТЭК: правовые вопросы

Бюллетень оперативной правовой информации в области недропользования, экологии и энергетики

Выходит с 2004 года

Периодичность – 20 выпусков в год

«Вестник ТЭК: правовые вопросы» – информационный бюллетень для тех, кому необходимо оперативно отслеживать последние изменения законодательства в области недропользования, нефтегазовой отрасли, электроэнергетики, охраны окружающей среды в России, других странах СНГ и за рубежом.

В бюллетене представлены правовые и судебные новости, отставки и назначения, арбитражная и налоговая практика, анализ и комментарии специалистов, обзор наиболее интересных материалов из прессы.

Вся эта информация подкреплена мониторингом нормативных правовых актов, принятых за текущий период, и анализом законопроектов, принятие которых может в той или иной мере повлиять на работу топливно-энергетического комплекса.

В каждом номере публикуется информация о прошедших событиях и календарь мероприятий, представляющих интерес для юриста, аудитора и бухгалтера.

Адрес в интернете:
http://vestnik.oilgaslaw.ru/vpv/

Индекс по каталогу «Газеты. Журналы» агентства Роспечать **84350**

Индекс по объединенному каталогу «Пресса России» **83593**

Подпишитесь на электронную версию и вы будете иметь более оперативный доступ к бюллетеню!