Особенности законодательства о недрах в Литовской Республике

О.И. Кошиков,
председатель совета Автономной некоммерческой организации «Институт инвестиционных программ»

Активная работа по разработке нового варианта Закона Российской Федерации «О недрах», осуществляемая МПР России, Минэкономразвития России и другими ведомствами в последние три года, вызывает необходимость проанализировать положения зарубежного законодательства в аналогичной сфере. С этой целью нам хотелось не только описать отдельные положения законодательства о недрах Литовской Республики, но и обратить внимание на возможность использования применяемых в нем юридических конструкций при разработке упомянутого законопроекта.

Законодательство о недрах в Литве не было кодифицировано и представляет ряд законодательных и нормативных актов, принятых в основном в период 1992–1997 гг., т.е. практически в аналогичный период развития данной отрасли права в России. Основным законом Литвы в сфере регулирования, изучения, использования и охраны недр является Закон Литовской Республики «О недрах», вступивший в силу в 1995 г. Отдельный закон о нефти и газе в Литве, так же как и в Российской Федерации, отсутствует. Тем не менее Правительством Литвы был принят целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с углеводородным сырьем. Эти особенности отражаются, например, в отдельном порядке предоставления прав пользования недрами и ином механизме налогообложения, на которых мы остановимся ниже.

Кроме углеводородов, литовским законодательством о недрах выделяется в особую группу ряд других полезных ископаемых. В нее входят металлы, ценные минералы и месторождения кварцевого песка. Разрешение на право пользования этими полезными ископаемыми может быть предоставлено Правительством Литовской Республики, а не ведомствами. Кроме того, Правительство само принимает решение о выдаче разрешения при использовании недр для захоронения промышленных отходов, хранения радиоактивных и токсичных веществ, хранения нефти, газа и других минералов.

Исключительная компетенция Правительства Литовской республики определена и в случаях, если пользование недрами на конкретном участке может оказать влияние на состояние недр другого государства. Аналогичную норму о принятии решений на уровне правительства необходимо предусмотреть в российском законодательстве о недрах, так как все чаще и чаще на практике российские компании ведут добычу полезных ископаемых, в том числе из морских месторождений, на территориях и в акваториях, прилегающих к границам соседних государств.

Выдача разрешений (или лицензий) на пользование недрами осуществляется Литовской геологической службой по согласованию с министерством охраны окружающей среды и администрацией управляющего уезда.

Важной особенностью литовского законодательства о недрах является обязательность утверждения подготовленных Правительством программ пользования недрами Сеймом Литвы (парламентом). В нашей стране распоряжение государственной собственностью в форме передачи прав пользования недрами может оцениваться в нескольких миллиардов долларов США в год и существенно влиять на обеспечение поступлений доходной части бюджета страны. Однако в Российской Федерации вопрос о программах лицензирования пользования недрами не только не решается на уровне парламента и правительства, а рассматривается лишь профильным ведомством. Более целесообразным будет механизм подготовки и утверждения на уровне Государственной Думы или Правительства России как долгосрочной, рассчитанной на 10–15 лет, программы развития минерально-сырьевого комплекса страны, так и ежегодной программы лицензирования пользования недрами. Для этого необходимо предусмотреть соответствующие нормы в законодательстве о недрах.

Компетенция органов государственной власти в сфере недропользования отчасти повторяет имеющуюся в России двухзвенную структуру: Министерство охраны окружающей природной среды Литвы осуществляет государственную стратегию и государственный контроль использования и охраны ресурсов, устанавливает лимиты и условия предоставления недр в пользование, а Литовская геологическая служба осуществляет непосредственный контроль деятельности недропользователей, ведет регистрацию разрешений на право пользования недрами, учет геологической информации, а также другие технические функции.

Существенную роль в осуществлении ряда функций охраны и использования недр играют органы местного самоуправления. Во-первых, эти органы в Литве решают вопросы изъятия, предоставления и аренды земель, предназначенных для пользования недрами. Во-вторых, они выдают разрешения на пользование пресной питьевой и производственной подземной водой, а также тепловой энергией недр. В-третьих, с ними согласовываются проекты пользования, без которых невозможно проводить работы, и иные разрешения в пределах их достаточно широкой компетенции.

Закон устанавливает исключительную собственность государства на недра, а также право государства устанавливать порядок распоряжения добытыми углеводородами. Пользование недрами в Литве осуществляется на основе договора пользования. Договор устанавливает количество полезных ископаемых, которое можно добывать, продавать или экспортировать недропользователю. Эти объемы могут быть изменены решением Правительства Литвы или органов, отвечающих за регулирование этих вопросов. Пользователями недр могут быть физические и юридические лица Литовской Республики, иностранных государств, которые в установленном законодательством Республики порядке приобретают право пользования недрами.

Виды нефтяных работ определены Временными правилами поисков, разведки и добычи нефти в Литовской Республике: прогнозирование нефтеносности, поиски, разведка и разработка нефтяных месторождений. На каждый из указанных видов выдается отдельная лицензия, т.е. отсутствует возможность на основании одной лицензии вести, например, и разведку и добычу полезных ископаемых, как это предусмотрено в России и Казахстане. Геологическое изучение может осуществляться как за счет государственных средств, так и финансироваться частными лицами, т.е. в Литве нет государственной монополии на этот вид пользования недрами, как в Казахстане. Разрешение на геологическое изучение по закону не дает какого-либо преимущества при получении новых лицензий на разведку и добычу на изученной площади. Разрешение (лицензия) на разведку предоставляет преимущественное право претендовать на получение лицензии на добычу в разведанных месторождениях, но механизм реализации указанного права недропользователя совсем не детализирован, что может приводить к субъективизму в принятии решений. В смысле отсутствия правовых гарантий для недропользователей, осуществивших за свой счет разведку месторождений, в получении лицензии на добычу полезных ископаемых литовское законодательство похоже на свой российский аналог, что сдерживает приток частных инвестиций в сферу геологического изучения и разведки недр. На территории бывшего СССР в законодательстве о недрах имеются и иные подходы к этой проблеме. Например, в Казахстане лицо, разведавшее за свой счет залежи полезных ископаемых или открывшее месторождение, по закону автоматически получает право осуществлять на нем добычу, без проведения торгов.

Имеется один-единственный случай, когда в Литве можно получить право пользования недрами без конкурса. Это относится к правам земельных собственников или арендаторов, которые могут пользоваться природными ресурсами без специального разрешения для собственных нужд (не для продажи). Такая норма в российском законодательстве сегодня отсутствует, но, вероятнее всего, ее появление ожидается при принятии новой редакции закона о недрах. Похожая норма уже действует и в казахстанском праве, правда, земельный собственник там имеет право вести добычу для собственных нужд только общераспространенных полезных ископаемых.

Срок действия лицензии на геологическое изучение и на разведку месторождений установлен в три года, но он может быть продлен на срок до трех лет. Предельный срок действия лицензии на добычу полезных ископаемых законом не определен. Он устанавливается в зависимости от режима добычи и экономической целесообразности разработки. Этот срок фиксируется в договоре и программе работ и может быть изменен решением Правительства Литвы.

В Законе Литовской Республики «О недрах» отсутствует регулирование процедуры организации и проведения торгов на право пользования недрами. Эти вопросы регулируются на уровне нормативных правовых актов. По углеводородам было принято постановление Правительства Литовской Республики от 16 марта 1992 г. № 169 «Об ускорении добычи и переработки нефти», которым были утверждены уже упоминавшиеся Временные правила поисков, разведки и добычи нефти в Литовской Республике. Этим же постановлением было утверждено Положение о Комиссии по лицензиям на проведение нефтяных работ.

В Положении о комиссии в качестве ее главных задач указано обеспечение участия наиболее сильных в финансовом и техническом отношении лиц в проведении нефтяных работ, а также обеспечение наиболее выгодного для государства и безопасного проведения нефтяных работ. Комиссия по лицензиям на проведение нефтяных работ состоит из представителей ряда органов государственной власти: Министерства энергетики, Министерства экономики, Министерства торговли и материальных ресурсов, Министерства охраны окружающей природной среды и Литовской геологической службы и возглавляется руководителем Министерства энергетики. Ее состав утверждается премьер-министром. В компетенцию комиссии входят все вопросы, связанные с пользованием углеводородами: подготовка предложений о выдаче лицензий; подготовка нормативных актов; подготовка условий конкурсов; утверждение программ и отчетов выполне-

ния работ; участие в решении вопросов о приостановлении работ или об отзыве разрешения на право пользования недрами.

Предоставление лицензий в Литве осуществляется на конкурсной основе. В законодательстве о недрах отсутствует упоминание другой формы торгов — аукциона. В последнее время аукционы стали рассматриваться российской властью как преимущественная форма лицензирования пользования недрами и как наиболее прозрачная и экономически выгодная для государства схема доступа к недрам, которая может сократить коррупцию среди чиновников. В Литве все решения в ходе проведения конкурса решаются коллегиально членами упомянутой комиссии. Конкурсы проводятся в два этапа. На первом этапе приглашаются все желающие, из которых комиссией отбираются лица, которых она допускает ко второму этапу конкурсного отбора. На втором этапе оставшиеся претенденты представляют технико-экономические расчеты нефтяных работ, на основании оценки которых комиссия и определяет победителя в течение 30 дней. В законодательстве не приводится каких-либо четких критериев выбора победителей из числа претендентов на каждом из этапов конкурса. Это, по нашему мнению, резко повышает субъективность в принятии таких решений.

Имеется еще одна особенность предоставления разрешений на право пользования недрами для разработки месторождений, которые были открыты за государственный счет при участии специализированного государственного предприятия — Гаргждайского государственного предприятия геологии нефти и газа. Вести разведку и добывать углеводороды на этих залежах имеет право либо непосредственно само это предприятие, либо создаваемые совместно с ним компании. С практической точки зрения будет интересно рассмотреть вопрос о том, как литовский законодатель определяет основания для отзыва разрешения (лицензии) на право пользования недрами. Их можно условно разделить на три группы.

К первой группе относятся основания, возникшие по причине разногласий между государством и владельцем лицензии по условиям договора пользования или при его нарушениях сторонами, в том числе при несоблюдении установленных им порядка и сроков выполнения работ. Таким образом, все указанные основания вызваны наличием проблем гражданско-правового порядка, вытекающих из договорных правоотношений между государством и недропользователем.

Ко второй группе оснований относятся нарушения со стороны недропользователя требований публично-правового порядка. К ним, например, относятся работа без соблюдения зарегистрированного проекта работ или его нарушения, несоблюдение требований по охране окружающей среды и безопасности работ, нарушение требований о предоставлении информации соответствующим государственным органам. К этой же группе оснований для прекращения права пользования недрами относится и случай отзыва лицензии при нарушении пользователем недр «требований законодательства Республики и других нормативных актов». Очевидно, что последняя формулировка дает государству очень большие возможности для необоснованного отзыва лицензии.

Последняя группа оснований, когда право пользования недрами может быть прекращено государством, имеет широкую формулировку: «в интересах государства». Правда, литовское законодательство о недрах все же указывает на то, что в этих случаях государством должны быть возмещены убытки пользователю недр, но порядок определения и размер таких убытков устанавливается самими государственными органами.

Процедура отзыва разрешения (лицензии) на право пользования недрами государственными органами Литвы достаточно проста. Государственные органы фиксируют соответствующие нарушения и направляют требования пользователю недр об их устранении в письменном виде. Государство при невыполнении указанных требований в установленные сроки имеет право отозвать разрешение без вступившего в силу решения суда, а затем недропользователь может лишь обжаловать его. Таким образом, литовское законодательство о недрах в вопросах прекращения права пользования недрами гораздо менее либерально, чем российское. Оно фактически не содержит закрытого перечня оснований для отзыва разрешения, что дает государству чрезвычайно широкие полномочия. Кроме того, в ряде норм иного отраслевого законодательства Литвы содержатся положения об отзыве разрешения (лицензии) за нарушение иных законов. Например, в Законе Литовской Республики «О налоге на ресурсы нефти и газа» предусматривается право государства на изъятие разрешения за нарушения в учете добытых природных ресурсов, то есть за нарушения налогового законодательства.

Геологическая информация по закону предоставляется всеми государственными организациями и частными лицами в Литовскую геологическую службу бесплатно, вне зависимости от того, за чей счет она была получена. Физические или юридические лица, за счет средств которых была получена соответствующая геологическая информация, не приобретают право собственности на нее, а имеют только право пользования ею с учетом всех ограничений, устанавливаемых государством. Государство в течение пяти первых лет после получения геологической информации пользуется этой информацией только для своих служебных целей и не имеет права передавать ее третьим лицам, но затем, после истечения указанного срока, это ограничение прекращается и государство может свободно распоряжаться геологической информацией. Однако литовское законодательство о недрах предусматривает сох-

ранение в отношении лиц, которые получили геологическую информацию, соответствующих авторских прав. При отзыве разрешения на право пользования недрами по любому из оснований вся геологическая информация автоматически становится собственностью государства. Информация, полученная за счет государства, также является его собственностью. Никакие лица не имеют права продажи геологической информации. Информация должна быть общедоступной, кроме вышеуказанных случаев, а также когда ограничение устанавливается в интересах государства. Государство по закону имеет право устанавливать любые ограничения, связанные с оборотом геологической информации.

Предоставление, изъятие и аренда земельных участков, необходимых для пользования недрами, практически не регулируется законодательством о недрах, которое содержит соответствующую отсылочную норму к земельному праву страны. Литовское законодательство определяет необходимость выплаты пользователем недр компенсации ущерба, причиненного сельскому хозяйству.

В качестве отдельной нормы законодательство о недрах Литвы выделяет необходимость вести работы по недропользованию исключительно на основе проекта, который согласовывается с органом местного самоуправления и утверждается Министерством охраны окружающей природной среды. Нарушение недропользователем условий проекта по закону является основанием для прекращения права пользования.

Законодательство Литвы о недрах содержит нормы, направленные на сохранения национального рынка труда и защиту литовского товаропроизводителя. При осуществлении лицензирования законодательством делается особый упор на наличие у заявителя специалистов, имеющих специальное образование. Постановлением Правительства Литовской Республики № 1447 от 15 ноября 1995 г. «Об утверждении порядка выдачи разрешений на занятие изучением (геологическим) недр» установлено, что отсутствие у заявителя достаточного количества специалистов, имеющих специальное образование — геологов и геофизиков с высшим образованием, буровиков с высшим и средним специальным образованием — является основанием для отказа в выдаче разрешения.

Другим решением Правительства Литвы установлено, что при проведении нефтяных работ, в которые инвестируется иностранный капитал, местные специалисты и рабочие пользуются преимущественным правом приема на работу. Иностранцы могут быть трудоустроены только в случае отсутствия специалистов необходимой квалификации. Законодательством ограничиваются ввоз и использование иностранного оборудования, технических средств и услуг. Они могут быть ввезены в трех случаях: при отсутствии их в Литве; если их ввоз экономически обоснован; для внедрения новых технологий. Закон при этом указывает на необходимость уплаты таможенной пошлины. В этом отношении российское законодательство открывает полный простор для иностранного производителя, а при работе иностранных компаний в режиме СРП таможенная пошлина и налог на добавленную стоимость на импортные товары вообще не взимаются, что делает российскую продукцию заведомо неконкурентоспособной.

Налогообложение добычи нефти и газа регулируется Законом Литовской Республики «О налоге на ресурсы нефти и газа» 1992 г., которым установлена базовая ставка 20% продажной цены, но не ниже устанавливаемой Правительством контрольной цены. Новеллой литовского налогового права является увеличение указанной ставки на 9 пунктов, если эти залежи были разведаны за счет государственных средств. Если работы по геологической разведке месторождений, на которых ведется добыча углеводородов, финансировало не только государство, но и сам пользователь недр, то эта ставка увеличивается на долю дополнительной ставки в 9 пунктов, пропорционально доле средств, затраченных государством на разведку месторождений. На остальные виды полезных ископаемых налог на государственные природные ресурсы взимается аналогичным образом в зависимости от того, кем финансировалась геологоразведка. Сумма равна ставке налога на единицу объема или количества ресурса, умноженной на объем или количество добытого минерального сырья. Ставка налога определяется как налог на исследование государственных природных ресурсов и налог на использование государственных природных ресурсов как национального достояния. Соответственно ставка уменьшается на 0,1, если за счет средств хозяйствующего субъекта были проведены работы по геологическому изучению и поискам полезных ископаемых, либо уменьшается на 0,05, если недропользователь осуществил за свой счет только разведку месторождения. Таким образом, в Литве на практике была решена достаточно оригинально проблема компенсации государству его расходов на геологическое изучение, теоретически рассматриваемая и в Российской Федерации, однако у нас так и не нашедшая законодательно определенных механизмов.

Налоговым законодательством предусмотрены серьезные меры к нарушителям: за сокрытие объема добытой нефти и газа взимаются штрафные санкции и сумма сокрытого налог в десятикратном размере. Как указано выше, отсутствие учета добываемых углеводородов влечет за собой отзыв разрешения (лицензии).

Несмотря на то, что Литву, конечно, нельзя отнести к серьезным сырьевым державам, и учитывая, что законодательство Литовской Республики о недрах также начало развиваться лишь в последние десять лет, ряд его норм и правовых механизмов вполне могут быть рассмотрены как варианты для подготовки отдельных положений нового российского базового закона о недрах. □