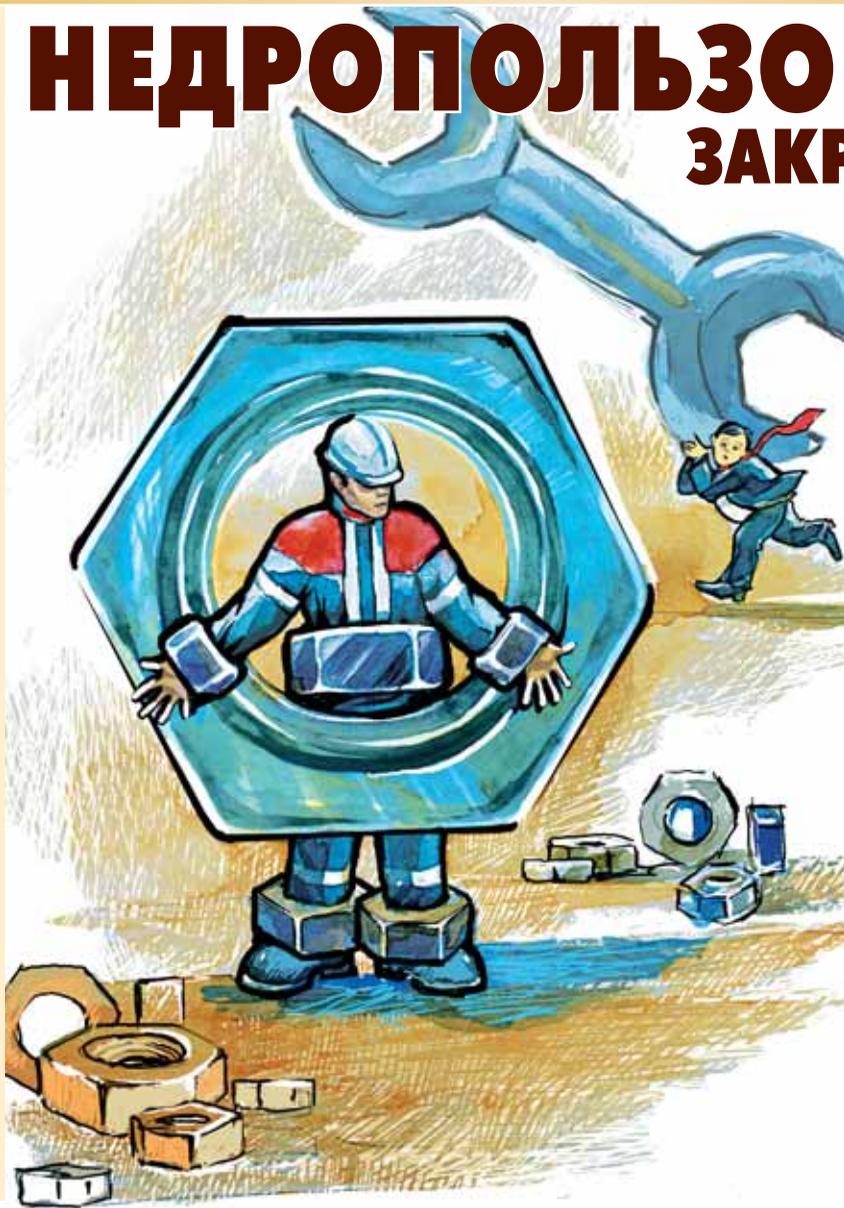


НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ: ЗАКРУЧИВАНИЕ ГАЕК



АНДРЕЙ МЕЩЕРИН
«Нефтегазовая Вертикаль»

МПР России предлагает очередной объемный пакет поправок в закон о недрах. Изменения затрагивают 15 действующих статей закона и обещают появление новой статьи, регламентирующей порядок внесения изменений в условия лицензии. Сквозной идеей иницируемых министерством преобразований является ужесточение администрирования в сфере недропользования. В отдельных случаях, когда интересы чиновников и недропользователей совпадают, бизнес может извлечь определенные выгоды от изменения правил игры. Но, в целом, поправки направлены на «закручивание гаек», а не на решение актуальных для недропользователей проблем. Законопроект, если он будет принят, станет исторической вехой в эволюции законодательства о недрах. Действующее практически без изменений с середины 1992 года Положение о порядке лицензирования пользования недрами будет признано утратившим силу. Правила лицензирования станут определять запрет на любые договорные отношения в недропользовании, кроме СРП.

Работающие в России нефтегазовые компании давно мечтают о снижении административных барьеров в недропользовании. Они хотят иметь однозначные гарантии того, что открытые ими месторождения не уйдут в чужие руки. Они не хотят годами добиваться расширения границ лицензионного участка по горизонтали и вертикали, когда это обусловлено объективной необходимостью. Есть много других несуразностей в правилах недропользования, которые мешают нормальной работе.

Однако подготовленные МПР России поправки к закону о недрах преследуют иные цели: министерство формирует правовые условия, позволяющие ужесточить контроль над недропользователями.

Глоток воздуха

В многостраничном проекте закона, направленном на изменение правил в недропользовании, можно найти совсем немного поправок, улучшающих условия деятельности компаний, занимающихся добычей нефти и газа. В частности, это возможности получить лицензию сразу на несколько соседних месторождений, получить в пользование участок недр по итогам аукциона в отсутствие конкурентов, а также не согласовывать с чиновниками каждое отклонение от плана разработки месторождения.

Статья 11 закона о недрах может быть дополнена положением, допускающим предоставление лицензии на право пользования группой участков недр в случае проведения конкурса или аукциона на право пользования такой группой участков недр. Проведение

ние подобных конкурсов и аукционов было разрешено законом еще несколько лет назад, но эта норма нивелировалась отсутствием возможности получить соответствующую лицензию.

В предоставлении прав пользования на группу участков недр заинтересованы и государство, и бизнес. Выставляемые на торги месторождения мельчают, каждое из них в отдельности часто не представляет коммерческого интереса. Это одна из причин, по которой в последнее время признаются несостоявшимися огромное количество аукционов.

Другое дело, когда в лот собирается группа рядом стоящих месторождений. Это иное качество предложения.

Правда, есть опасения, что, следуя советской традиции формирования подарочных наборов, к «флакону французских духов» чиновники начнут прикладывать «5 банок кильки в томате». Иначе говоря, к привлекательному для инвесторов месторождению могут начать предлагать довески в виде никому не нужных участков недр, которые хочешь, не хочешь, а разрабатывать придется — лицензия-то общая.

Однако, учитывая, что окончательная цена такого лота определяется в результате открытых торгов, подобные риски будут заложены в стоимость лицензии. Поэтому опасения ухудшения ситуации все же перевешиваются возможностью получить права на совокупность участков недр, которые вместе становятся привлекательными для инвестиций.

Невысокая привлекательность большинства выставляемых в последнее время на аукционы участков недр значительно ослабила накал конкурентной борьбы. Периодически на тот или иной участок недр находится всего один претендент, но, в соответствии с действующими правилами, чиновники вынуждены ему отказывать — аукцион признается состоявшимся лишь при наличии, как минимум, двух претендентов.

Собственно, недропользователи давно научились решать эту проблему в свою пользу, прибегая к помощи родственников компаний-«статистов», от имени кото-

рых подается вторая «страховочная» заявка. Однако небольшим компаниям организовать такой спектакль не всегда удается, и они по формальным основаниям не получают допуска к заинтересовавшему их участку недр.

МПР предлагает разрешить выдачу лицензии единственному претенденту, подавшему заявку на участие в аукционе (в отношении конкурсов такое правило уже действует). В этом случае окончательный платеж будет на один шаг выше стартового.

Такое нововведение способно увеличить число участков недр, передаваемых в распределенный фонд. В том числе и благодаря тому, что крупные компании в ряде случаев будут вынуждены более четко формулировать свои позиции в отношении участия в аукционах.

Например, в прошлом году «Роснефть» не имела соперников на аукционе по Ай-Яунскому участку в ХМАО, а ТНК-ВР оказалась единственным претендентом на участки недр, расположенные по соседству с месторождениями одного из приоритетных для компании Уватского проекта. Это может означать, что в ряде случаев компании подавали заявки на аукционы с целью не допустить соперников к участкам недр в зоне своих интересов, но в то же время не горели желанием получить ключи от этих месторождений. Предлагаемые МПР изменения полагат конец манипуляциям такого рода.

Важное нововведение может появиться в статье 22: «допускаются технологически и экономически обоснованные отступления от уровней добычи полезных ископаемых, установленных лицензией и (или) техническим проектом на разработку месторождения полезных ископаемых, предусмотренных техническим проектом».

По мнению авторов законопроекта, введение такой нормы позволит упорядочить отношения недропользования и исключить необходимость постоянного внесения изменений в проектную документацию на разработку месторождений при незначительных, технически и экономически обоснованных отклонениях от установленных уровней добычи в свя-

зи с изменением объема произведенной продукции.

В многостраничном проекте закона, направленном на изменение правил в недропользовании, совсем немного поправок, улучшающих условия деятельности добывающих компаний

Впрочем, почва довольно зыбкая: одной стороны, отклонения разрешены, с другой — за нарушение условий лицензии можно лишиться прав на месторождение. Причем, возможностей отобрать лицензию у чиновников будет даже больше, чем сейчас.

Жесткие условия

Законопроект направлен на закрепление в условиях лицензии обязательств пользователей недр в части обеспечения полноты геологического изучения, рациональ-

МПР предлагает разрешить выдачу лицензии единственному претенденту, подавшему заявку на участие в аукционе. В этом случае окончательный платеж будет на один шаг выше стартового

ного использования и охраны недр, актуализации ранее выданных лицензий на пользование недрами, упорядочения процедуры проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами. То есть основной целью является «закручивание гаек», а не уменьшение административных барьеров.

Складывается впечатление, что конкурсы могут стать очередной преференцией для госкомпаний. Всегда можно объяснить, что частная компания недостаточно осведомлена об интересах национальной безопасности

Конкурсные условия могут быть дополнены требованием предоставить инвестиционные предложения по степени переработки на территории РФ добываемого полезного ископаемого. Будут приниматься во внимание и сроки реализации инвестиционного проекта по переработке добытого сырья.

Из числа значимых для выделения победителя конкурса критериев предлагается исключить вклад в социально-экономическое развитие территории, а так-

Станет необязательным доказывать, что у претендента есть квалифицированные специалисты, необходимые финансовые и технические средства. Фактически это ослабление требований к претендентам

же эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды. В то же время в числе основных критериев может появиться такой, как учет интересов национальной безопасности страны.

Недропользователей будут сурово карать за невыполнение обязательств по геологоразведке. Чиновники получат право отбирать лицензию за нарушение сроков ввода в разработку месторождений

Складывается впечатление, что конкурсы могут стать очередной преференцией для госкомпаний. Действительно, всегда можно объяснить, что частная компания недостаточно осведомлена об интересах национальной безопасности. И это будет правдой. Другое дело — госкомпания...

Массового отзыва лицензий, конечно же, не будет. В то же время новые правила не только повысят ответственность недропользователей, но и усилят их зависимость от чиновников

Готовятся изменения в перечень оснований для отказа в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе. С одной стороны, станет необязательным доказывать, что у претендента есть квалифицированные специалисты, необходимые финансовые и технические средства для эффективного и безопасного проведения работ. С другой стороны, в участии в торгах можно будет отказать на том основании, что в течение пяти предыдущих лет у

заявителя было отобрано государством более одной лицензии на пользование недрами.

Можно заметить, что жесткость нового требования полностью нейтрализуется отменой «квалификационных» условий. Действительно, всегда можно создать «чистое» ООО, через которое и получить допуск к торгам.

Министерство считает, что предлагаемый им подход позволит исключить коррупционную составляющую. Однако фактически это ослабление требований к качественному составу претендентов: стать недропользователем теоретически сможет любая парикмахерская — были бы деньги.

МПР хочет дополнить содержание лицензий на право пользования недрами более жесткими требованиями к минимальным объемам поисковых и геологоразведочных работ (включая разбивку по годам), срокам ввода месторождений в разработку, графикам предоставления геологической информации на госэкспертизу и условиям использования геологической информации.

Предполагается, что это позволит более строго контролировать процесс геологического изучения участков недр, а также обеспечить своевременный ввод в разработку месторождений полезных ископаемых, получение государством всего объема геологической информации, имеющейся у пользователей недр. Ужесточаются и санкции за нарушение лицензионных условий.

По всей строгости закона

В соответствии с законопроектом, основанием прекращения права пользования недрами является как полугодовое отклонение от указанного в лицензии срока подготовки проектной документации, так и недисциплинированность в представлении отчетности. Столь же сурово недропользователей будут карать за невыполнение обязательств по геологоразведке и несоблюдение сроков представления геологической информации.

Чиновники получают право отбирать лицензию за нарушение

сроков ввода в разработку месторождений. Аналогичные санкции грозят компаниям, не выполняющим обязательства по организации переработки добываемого сырья, если они включены в лицензию. Не менее строго министерство предлагает наказывать за сверхнормативные потери сырья, разуживание и выборочную отработку полезных ископаемых, неоднократное нарушение требований по рациональному использованию и охране недр.

Сейчас, по усмотрению чиновников, за одно и то же нарушение можно прекратить, приостановить или ограничить право пользования недрами. Законопроект впервые предлагает четкую градацию: в большинстве случаев речь должна идти именно об отзыве лицензии.

Приостанавливать право пользования недрами можно будет всего в двух случаях: при возникновении непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, а также при чрезвычайных ситуациях. В этих же случаях применимо ограничение деятельности, то есть запрет на определенные виды работ, которые в конкретных условиях несут угрозу людям или окружающей среде.

Предполагается, что при выявлении нарушений недропользователю будет выдаваться предписание устранить их в срок от 3 до 12 месяцев. Если недропользователь не выполнил требования контролеров в срок, лицензия должна быть отозвана в течение месяца.

Судя по тексту законопроекта, речь идет не о праве чиновников отозвать лицензию за нарушения, а об обязанности жестко карать за невыполнение тех ключевых условий, на которых было получено право пользования участком недр. Вряд ли это следует считать отмашкой к началу массовых репрессий. Госкомпаниям никто в обиду не даст, а другим недропользователям придется всего лишь более активно демонстрировать свою лояльность.

Массового отзыва лицензий, конечно же, не будет: государство не заинтересовано в том, чтобы создавать большие проблемы добывающим сырьем компаниями. В

то же время новые правила не только повысят ответственность недропользователей, но и усилят их зависимость от чиновников: при желании, они практически всегда смогут найти основания для отъема у недропользователя участка недр.

МПР России предлагает жестко регламентировать правила изменения условий лицензии на пользование недрами. В случае значительного изменения спроса на добываемое сырье недропользователь может ходатайствовать об изменении сроков ввода объектов в эксплуатацию. Основанием для корректировки лицензионных условий является также возникновение обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Кроме того, недропользователь может просить продлить срок действия лицензии на период, необходимый для завершения поисков и разведки или разработки месторождения. Однако это возможно только в тех случаях, когда недропользователь не нарушал условий лицензии. Также сохраняется возможность ходатайствовать об изменении границ участка недр, предоставленного в пользование.

Законопроект специально оговаривает, что не подлежат изменению условия лицензии, касающиеся размеров разовых платежей за пользование недрами, а также исключения из лицензии установленных по результатам конкурса обязательств пользователя недр по переработке добытых полезных ископаемых.

Получается, что в конкурсной заявке, когда отсутствуют требования по переработке сырья, можно пообещать хоть небо в алмазах, получить на этом основании право пользования недрами, а потом втихую договориться с чиновниками об изменении сроков ввода месторождения и ряда других ключевых параметров. Главное — вовремя внести деньги в бюджет.

Хотя, наверное, в данном случае государство всего лишь хочет убедиться в своей решимости добиваться неукоснительного выполнения требований по созданию

новых перерабатывающих мощностей. Дело новое, пока не понятно, как новый механизм будет действовать и что из этого получится. Пока вопросов больше, чем ответов.

Команды вместо договора

Законопроект предлагает признать утратившим силу постановление Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 года, которым было утверждено положение о порядке лицензирования пользования недрами. Этот документ на протяжении 18 лет определяет базовые правила лицензирования. И именно он, наряду с законом о недрах, все это время формировал условия для становления и развития процесса лицензирования на рыночных условиях.

В отличие от закона о недрах, который изменяется часто и порой значительно, положение о лицензировании осталось практически тем же самым. Причина отнюдь не в том, что менять правила не было необходимости. Просто после роспуска Верховного Совета парламент отказался от издания нормативных актов в форме постановлений. Исправлять законами постановление довольно одиозное занятие. Нужно было принять закон о лицензировании. Попытки предпринимались, но они так и не были доведены до конца.

В результате происходил ползучий переход сфер регулирования от постановления в закон о недрах. Соответственно, накапливались противоречия между этими документами, что порой создавало поводы для конфликтов.

Отдавая должное бывшим заслугам постановления о лицензировании, нужно признать, что ему давно уже пора на пенсию. Лучшим решением было бы полностью перенести обновленные правила лицензирования в закон о недрах. Но был выбран компромиссный вариант — часть вопросов, действительно, перейдет в закон о недрах, остальные будут регулироваться утверждаемым правительством РФ порядком лицензирования пользования недрами. Еще один подзаконный



акт — не самое хорошее для недропользователей известие.

Отдавая должное бывшим заслугам постановления о лицензировании, нужно признать, что ему давно уже пора на пенсию

К сожалению, вместе с положением о лицензировании уходит и ряд важных позиций. В частности, положение допускает проведение отдельных конкурсов и аукционов для малых предприятий. Теперь и эта последняя зацепка будет потеряна.

Если в 2004 году МПР России выступило с инициативой полностью перевести недропользование на договорные условия, то сейчас это же министерство предлагает полностью исключить возможность заключения договоров

С другой стороны, положение о лицензировании не признает приоритетного права на получение лицензии на добычу владельца лицензии на геологическое изучение. Возможно, прекращение действия положения о лицензировании расчистит дорогу для появления в законе более четких гарантий для недропользователей — первооткрывателей месторождений.

МПР России предлагает исключить возможность договорных отношений в недропользова-

нии. Исключением остается режим СРП. Правда, сохраняется

Выкорчевывание из закона любых намеков на возможность диалога между недропользователем и государством является важным сигналом: игры в демократию уходят в прошлое

возможность выполнения работ по государственному контракту, когда пользование недрами осуществляется на бюджетные деньги. Но в этом случае исполнитель работ будет освобожден от необходимости получать лицензию.

За последние шесть лет вектор отраслевого законодательства развернулся в противоположную сторону. Если осенью 2004 года МПР России выступило с неожиданной инициативой полностью перевести недро-

пользование на договорные условия, то сейчас это же министерство столь же категорично предлагает полностью исключить возможность заключения между уполномоченным органом и недропользователем договора, определяющего условия пользования участком недр, а также взаимные обязательства сторон.

Соответственно, отменяются и нормы, указывающие на то, что лицензия закрепляет форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском или без риска). Министерство объясняет свою инициативу тем, что на практике договоры не заключались, а при рассмотрении споров суды неоднозначно оценивают правовую природу отношений недропользования. Словом, надоело судиться.

Конечно, понимание договорных отношений, изложенное министерством в законопроекте шестилетней давности, было своеобразным. Разумеется, договариваться с бизнесом чиновники не собирались, и тогда недропользователям в ультимативной форме предлагался на подпись договор, не подписав который невозможно было получить лицензию. В то же время элементы договорных отношений в недропользовании даже в такой экстравагантной форме повышают защищенность бизнеса и ответственность чиновников за выполнение обязательств государства.

Выкорчевывание из закона любых намеков на возможность диалога между недропользователем и государством является важным сигналом: игры в демократию уходят в прошлое. Чиновники предпочитают отдавать команды и не отвечать за последствия. 

Уважаемые коллеги!

От имени Правления ОАО «ЛУКОЙЛ» и от себя лично сердечно поздравляю коллектив компании «Роснефти» с 15-летием!

Сегодня «Роснефть» является крупнейшей нефтяной компанией России и вносит значительный вклад в развитие отечественного топливно-энергетического комплекса.

Нас впечатляют успехи «Роснефти» в освоении нефтегазовых месторождений Восточной Сибири и шельфа Сахалина. На протяжении многих лет наши компании эффективно сотрудничают, ведут постоянный обмен опытом.

Совместные проекты ЛУКОЙЛа и «Роснефти» в Азовском и Каспийском морях уже дали ощутимый результат, привели к открытию новых месторождений углеводородов.

Убежден, что совместными усилиями мы сможем реализовать новые перспективные проекты в интересах нашей страны и акционеров обеих компаний.

Желаю всем сотрудникам «Роснефти» новых открытий и успехов в их нелегком труде, здоровья и благополучия их родным и близким.



Президент ОАО «ЛУКОЙЛ»

В.Ю. Алекперов

Поздравляем

с Днем работника
нефтегазовой промышленности!

Уважаемые коллеги!
Пусть ваш нелегкий труд
всегда будет успешным,
скважины — высокодебитными,
эксплуатация — безаварийной,
здоровье — крепким!
Счастья, добра и благополучия
вам и вашим семьям!

С уважением,
Группа Компаний "Миррико"



10 лет на рынке
химических решений
технологических задач
в нефтегазовой и металлургической отраслях

