

Некоторые вопросы законопроекта в сфере недропользования

С. Штополь, партнер Международной юридической фирмы Integrites, Казахстан

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам недропользования» (далее — Законопроект) уже длительное время является предметом обсуждения и внимания недропользователей и инвесторов.

Законопроект содержит ряд нововведений и изменений, среди которых можно выделить такие наиболее интересные положения:

- закрепление приоритетного права государства только в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение;
- упрощение процедур предоставления права недропользования путем введения упрощенного порядка предоставления права на разведку (по принципу «Первый пришел — первый получил», а также введения видов конкурса (i) в форме тендера и (ii) в форме аукциона);
- упрощение контрактных процедур путем сокращения количества обязательных экспертиз проекта контракта на недропользование (исключаются экологическая и экономическая экспертиза контрактов), а также освобождения недропользователей от обязанности согласовывать изменения объемов добычи в пределах 20 % от проектных показателей;
- установление порядка заключения контрактов на недропользование в отношении техногенных минеральных образований (предусмотрена возможность заключения контракта на основании прямых переговоров);
- введение авторского надзора над соблюдением проектных документов (вовлечение проектных организаций в осуществление надзора путем приложения к информации о реализации рабочей программы заключений проектных организаций);
- установление сроков по устранению недропользователем выявленных нарушений (по физическому объему обязательств — не более шести месяцев, по финансовым обязательствам, не связанным с физическим объемом обязательств — не более трех месяцев, иным условиям контракта — не более одного месяца со дня получения письменного уведомления);
- введение понятия и определение порядка преобразования контрактной территории (выделения и присоединения);
- усовершенствование института доверительного управления имуществом недропользователя (в случаях прекращения контракта на недропользование);
- исключение технико-экономического обоснования (ТЭО) из перечня обязательных проектных документов (предусмотрено представление ТЭО в уведомительном порядке);
- уточнения в определении границ недропользования, в том числе добычи, первичной переработки, переработки и металлургического передела;
- другие изменения и дополнения, а также редакционные поправки.

Как видно, в целом Законопроект имеет положительные тенденции для недропользователей, упрощает и уточняет отдельные процедуры, что должно снизить административные и временные барьеры при осуществлении операций в сфере недропользования, совершении сделок с правом недропользования и объектами, связанными с правом недропользования.

Однако необходимо обратить внимание на ряд вопросов, которые по нашему мнению урегулированы в Законопроекте недостаточно, не отвечают интересам недропользователей и требуют корректировок и доработок в целях исключения пробелов и противоречий.



Предоставление права недропользования в упрощенном порядке

Законопроектом предусмотрено упрощение процедуры предоставления права недропользования по участкам недр, утверждаемым Правительством Республики Казахстан, по принципу «Первый пришел — первый получил».

Однако предлагаемая процедура содержит ряд недоработок, а именно:

- 1) утверждение перечня участков недр Правительством Республики Казахстан не позволяет самому инвестору инициировать получение права на заинтересовавший объект;
- 2) не урегулированы вопросы по ведению переговоров и заключению контракта, что создает неопределенность в возникающих отношениях;
- 3) не предусмотрены требования к лицу, обращающемуся за предоставлением права недропользования для разведки в упрощенном порядке; и
- 4) ряд других принципиальных и редакционных недочетов, что не дает полной гарантии реализации принципа «Первый пришел — первый получил».

Несмотря на положительную идею в целом, полагаем, данные положения Законопроекта требуют пересмотра и доработки.

Введение видов конкурса, как в форме тендера, так и в форме аукциона

Законопроектом предусмотрено упрощение процедуры предоставления права недропользования путем введения в практику конкурентных торгов как формы конкурса, наряду с традиционными тендерами.

Конкурентные торги — новый вид предоставления права недропользования, где критерием определения победителя будет являться размер подписного бонуса, который повышается в ходе торгов.

Следует отметить, что положения Законопроекта, регулирующие упрощенный порядок предоставления права недропользования, не достаточно проработаны и имеют ряд пробелов, в частности:

- 1) основания для отклонения заявки на получение права недропользования в упрощенном порядке не являются достаточно обоснованными;

- 2) не предусмотрены требования к лицу, обращающемуся за предоставлением права недропользования для разведки в упрощенном порядке. В соответствующей статье предусмотрены требования не к лицу, а к подаче заявки;
- 3) не урегулирован вопрос последствия принятия заявки, в частности, является ли принятие заявки гарантией заключения контракта.

Техногенные минеральные образования

По общему правилу техногенные минеральные образования (ТМО) являются собственностью недропользователя, разработка которых требует заключения контракта на недропользование. Законопроектом предусмотрен ряд изменений/дополнений по вопросам ТМО, однако, остаются спорными и требующими правового доурегулирования следующие вопросы:

- 1) введение четких разграничений/отличий между определениями ТМО, закрепленными в Законе Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании» (далее — Закон о недрах) и экологическом законодательстве, конкретизация понятия ТМО. В частности, согласно определениям и положениям Закона о недрах и Кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (далее — Экологический кодекс) ТМО являются отходами производств. Указание ТМО как отходов производства вносит не только путаницу в определение правового статуса ТМО, но и существенные последствия для недропользователей;
- 2) классификация ТМО. На сегодняшний день, ТМО являются отходами производств, на разработку которых необходимо заключение контракта на недропользование. Однако, если ТМО классифицировать как добытые попутные полезные ископаемые, то необходимость заключения контракта на недропользование, не требуется;
- 3) либерализация налоговых обязательств. Определение ТМО как отходов производства влечет обязанность «окрашивания» ТМО (определение класса опасности отходов), что в свою очередь влечет более чем значительные налоговые последствия. Либерализация налоговых обязательств должна проявиться в освобождении ТМО от требований экологического законодательства в отношении отходов.



Урегулирование обозначенных выше вопросов, требует внесения соответствующих изменений в Законопроект, экологическое и налоговое законодательство.

Государственное геологическое изучение недр (ГГИН)

Анализ законодательства и практики показывает, что на сегодняшний день, существуют пробелы в регулировании вопросов, связанных с ГГИН. Законопроект не предусматривает положений, устраняющих данные пробелы. В целях совершенствования законодательства Республики Казахстан по вопросам ГГИН мы предлагаем:

- 1) предусмотреть положения о том, что общие требования и процедура заключения контрактов на недропользование не распространяются на заключение контрактов на ГГИН;
- 2) четко классифицировать ГГИН на два вида: за счет средств государственного бюджета и за счет заявителей, и предусмотреть особенности предоставления и осуществления ГГИН в указанных случаях;
- 3) предусмотреть упрощенный режим проведения работ по ГГИН, в т.ч. путем освобождения от некоторых обязанностей недропользователей;
- 4) предусмотреть преимущества при получении права на разведку и/или добычу лицам, которые обнаружили месторождения полезных ископаемых в результате ГГИН, проводимом за счет собственных средств;
- 5) урегулировать вопросы, связанные с включением в территории под ГГИН контрактных территорий других недропользователей (горные или геологические отводы).

Резервирование и предоставление земель для целей недропользования

На сегодняшний день проблема резервирования/предоставления земельных участков для целей недропользования достаточно актуальна. Перечислим основные проблемы в оформлении прав на землю недропользователями:

- 1) Не налажен механизм резервирования земель в целях недропользования, включая взаимодействие между компетентным органом и местными исполнительными органами, обеспечивающими резервирование земель.

Документы

Правительство Казахстана определило компанию-оператора по встречной поставке нефти в Россию

5 марта в официальной прессе опубликовано постановление Правительства Республики Казахстан от 4 марта 2014 г. № 176 «О некоторых вопросах поставок нефти и нефтепродуктов из Российской Федерации».

В соответствии с Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о торгово-экономическом сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан от 9 декабря 2010 г. Правительство Республики Казахстан постановило определить АО «КазМунайГаз» — переработка и маркетинг компанией-оператором по встречной поставке нефти в Российскую Федерацию.

«Министерству нефти и газа Республики Казахстан: 1) совместно с Министерством транспорта и коммуникаций Республики Казахстан утвердить графики поставок нефтепродуктов на основании индикативного баланса нефтепродуктов на 2014 г. с определением объемов, сроков поставки; 2) совместно с акционерным обществом «Национальная компания «КазМунайГаз» (по согласованию) принять необходимые меры по ввозу из Российской Федерации в Республику Казахстан нефтепродуктов в объеме, предусмотренном индикативным балансом нефтепродуктов на 2014 г. в соответствии с графиками поставок нефтепродуктов; 3) совместно с Министерством транспорта и коммуникаций Республики Казахстан, Агентством Республики Казахстан по статистике и акционерным обществом «Национальная компания «Казакстан темір жолы» (по согласованию) обеспечить контроль и мониторинг поставок нефтепродуктов в соответствии с графиками поставок нефтепродуктов; 4) принять иные меры, вытекающие из настоящего постановления, — говорится в документе.

Постановление вводится в действие со дня его первого официального опубликования и действует до 1 января 2015 г.

Kazakhstan Today. 05.03.2014.

Правительство Казахстана установило квоты на 2014 г. на привлечение иностранной рабочей силы по трем приоритетным проектам в газовой сфере

Правительство Казахстана установило квоты на 2014 г. на привлечение иностранной рабочей силы по трем приоритетным проектам в газовой сфере, следует из постановления, опубликованного 24 апреля в официальных СМИ.

Квоты предусматривают привлечение 3590 человек.

На реализацию проекта «Строительство нитки «С» газопровода «Казахстан — Китай» привлекут 1817 иностран-



Законопроект предусматривает, что компетентный орган направляет уведомление с приложением материалов (географические координаты точек) по месторождению, предоставленному в недропользование, в местные исполнительные органы, о необходимости резервирования земель в соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан (далее — Земельный кодекс). Однако, данное положение противоречит иным нормам Закона о недрах и не решает вопрос своевременного резервирования земель.

Резервирование земель должно быть обеспечено на стадии утверждения перечня участков недр, выставляемых на конкурс либо с момента принятия решения о проведении прямых переговоров. Данное положение, должно найти отражение в Законопроекте.

- 2) Отсутствует механизм изъятия земель в целях недропользования.

Ранее в целях недропользования земельные участки изымались у собственников/землепользователей (изъятие для государственных нужд) и предоставлялись недропользователям. В настоящее время законодательством предусмотрен запрет на изъятие земель для государственных нужд в коммерческих целях. В этой связи, недропользователи напрямую зависят от воли собственников/землепользователей, что может стать причиной невозможности получения права на землю.

Надлежащее обеспечение резервирования и предоставления прав на землю может быть обеспечено путем соответствующих изменений в Законопроект, Земельный кодекс, а также законодательство о государственном имуществе.

Рабочая программа

Законопроектом внесены изменения по вопросам рабочей программы. Однако указанные изменения недостаточно проработаны, а отдельные положения требуют конкретизации.

Так, согласно Законопроекту при изменении показателей проектных документов, которые затрагивают инвестиционные проектные показатели, в рабочую программу должны быть внесены соответствующие изменения. Тогда как изменения и дополнения к утвержденным проектам будут необходимы в случаях,

если объемы добычи изменяются более чем на 20 % в физическом выражении от утвержденных проектных показателей.

Таким образом, остается неясным, в каких случаях необходимо вносить изменения в рабочую программу. Полагаем, необходимо конкретизировать случаи/условия, при которых изменения инвестиционных показателей должны повлечь необходимость внесения изменений в рабочую программу (например, по аналогии с проектной документацией, как указано выше).

Помимо затронутых, остается несовершенным урегулирование и ряда других моментов. Более тщательная проработка данных вопросов позволит придать отношениям в сфере недропользования больше точности, прозрачности и предсказуемости, что сделает осуществление операций по недропользованию и инвестиции в эту сферу в целом надежнее и привлекательнее.

На данном этапе Законопроект находится на рассмотрении в Парламенте Республики Казахстан. 31 декабря 2013 г. Законопроект внесен Правительством Республики Казахстан на рассмотрение Мажилиса. Согласно сведениям о прохождении законопроектов в Мажилисе Законопроект принят в работу палаты 22 января 2014 г., срок подготовки заключения определен 19 ноября 2014 г.

Законотворческий процесс подразумевает возможность парламента внести в Законопроект изменения и дополнения, в том числе и концептуальные, которые подлежат дополнительному рассмотрению и анализу министерствами — разработчиком, юстиции, экономики и бюджетного планирования и другими заинтересованными государственными органами для выработки единой позиции и учета в дальнейшей работе над Законопроектом. То есть регламент рассмотрения законопроектов в Парламенте Республики Казахстан позволяет без возврата Законопроекта на доработку и существенного затягивания усовершенствовать Законопроект.

Учитывая вышеизложенное, мы очень надеемся, что Законопроект будет доработан, максимально приведен в соответствие взаимным интересам государства и недропользователей и принят в течение этого года. Как отмечено, Законопроект в целом несет в себе ряд положительных моментов, и ожидаем всеми заинтересованными субъектами правоотношений в этой сфере. ❧❧❧