

Добросовестность природопользования в российском и зарубежном праве: концепция и критерии (ПМЮФ, г. Санкт-Петербург, 18 мая 2018 г.)



При организационной поддержке
ПАО «НК «Роснефть»

НЕФТЯНАЯ КОМПАНИЯ
РОСНЕФТЬ

В заключительный день VIII Петербургского Международного Юридического Форума эксперты обсудили особенности и критерии добросовестности в природоресурсном праве.

Модераторами дискуссии выступили президент НОУ ДПО «Школа «ПравоТЭК» **Виктор Нестеренко** и директор Института горного и энергетического права, профессор РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина **Виталий Мельгунов**. Среди спикеров сессии были председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям **Николай Николаев**, заместитель председателя правления ПАО «НОВАТЭК» **Денис Храмов***, заместитель генерального директора — директор по юридическим вопросам и комплаенс АО «СУЭК» **Александр Редькин**, партнер — соруководитель московского офиса «Нортон Роуз Фулбрайт» **Анатолий Андрияш**, вице-президент НОУ ДПО «Школа «ПравоТЭК», член Евразийского союза экспертов по недропользованию **Наталья Толстых**, заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации **Максим Киржиманов**, заместитель директора по правовым вопросам и лицензированию пользования недрами ФГКУ «Росгеолэкспертиза» **Денис Никишин**, заместитель директора департамента по взаимодействию с органами государственной власти и управления ПАО «Роснефть» **Дмитрий Королев**, а также почетный декан палаты по гражданским делам Кассационного суда Франции **Денис Жардель**.

Модераторы сессии, представив приглашенных экспертов, напомнили коллегам, что добросовестное отношение к природопользованию закреп-

лено в российской конституции. Обозначив порядок проведения сессии, они предложили поговорить о теме диалога в контексте недропользователей. Это было вполне логично ввиду присутствия на сессии представителей крупнейших налогоплательщиков России, таких как «Роснефть», СУЭК, НОВАТЭК.

Председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев начал свое выступление с того, что применение понятия «крупнейшие налогоплательщики» иногда вредит добросовестности. Он подчеркнул, что это очень важно для экономики страны и для региона, в котором работает компания, но иногда это становится оправданием для нарушений в сфере природопользования. Добросовестность с точки зрения государства — это прежде всего эффективность. И заключается она не в максимальном получении прибыли для компании, а именно с государственной точки зрения в обеспечении на долгие годы возможности использовать природные ресурсы. Н. Николаев, высказал мнение, что результатом здесь должно быть не истребление природных ресурсов страны, а, скорее, их приумножение. «На сегодняшний день это связано с действующим законодательством, в котором имеется понятие добросовестности. Если мы говорим о Лесном кодексе, то там закреплён реестр недобросовестных лесопользователей. Но кто является в лесопользовании недобросовестным? Тот, кто не вовремя вносит арендную плату, точка. Здесь

* С июня 2018 г. назначен на должность Первого заместителя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.



Модераторы и спикеры сессии «Добросовестность природопользования в российском и зарубежном праве: концепция и критерии» (ПМЮФ, г. Санкт-Петербург, 18 мая 2018 г.)

очень важно перейти от формального подхода к качественному. Мы должны рассматривать добросовестность с точки зрения результата. У нас природопользовательская сфера является одной из самых закрытых с точки зрения информации для общества. У нас нет информации о том, кто работает на тех или иных участках недр или водных участках. У нас нет в публичном доступе тех задач, которые ставит государство перед природопользователями на тех или иных территориях. Мне кажется, что нужно работать в этой сфере. Мы уже начали эту работу и закрепили в законодательстве целый ряд положений, которые требуют публиковать информацию о природных ресурсах. В частности, в апреле вступил в силу закон, который мы приняли в 2017 г., обязывающий публиковать всю информацию о лесных участках. Сейчас предпринимается большое количество шагов, которые обяжут публиковать информацию в сфере недропользования. На наш взгляд, в конечном счете мы должны перейти к полной открытости информации о природных ресурсах страны. Открытость позволяет включить дополнительные рычаги контроля за природопользователями и за эффективностью тех или иных участков. Государству сложно предусмотреть все критерии добросовестности в законодательстве. В этой связи мы

рассчитываем поднять статус профессиональных объединений. Только профессиональное сообщество может оценивать качество работы участников рынка. Большая часть видов природопользования у нас реализуется в формате лицензирования, но, мы считаем, чтобы добиться эффективности, необходимо переходить к формату государственно-частного партнерства (ГЧП). Только в формате ГЧП мы можем детально прописать те требования и ожидания, которые есть у каждого из партнеров. С точки зрения законодательства мы и дальше будем развивать эту тему, чтобы большая часть проектов в сфере природопользования реализовывалась в форме ГЧП», — отметил спикер.

Заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Максим Киржманов рассказал о тех способах, с помощью которых государство может защитить свои интересы и законные интересы предпринимателей, которые ощущают себя добросовестными и показывают своей работой, что они настроены на добросовестность.

По его мнению, один из таких способов — это публичное ведение дел субъектами предпринимательской деятельности, полная открытость всей информации с любой стороны. Так, одним из инструментов в этой сфере являются реестры недобросовестных участников различного рода правоотношений. М. Киржиманов высказал мнение, что в этом отношении можно заимствовать зарубежный опыт, в частности опыт Аргентины, где от участия в торгах на год отстраняется лицо, контракт с которым был расторгнут по его вине. «У нас аналогом являются реестры, наиболее известным из которых можно считать реестр недобросовестных поставщиков в сфере государственных и муниципальных закупок. Также сюда входят и реестры недобросовестных участников в отношении купли-продажи и аренды земельных участков, реестры недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений. Так, условием продолжения участия в аукционе является отсутствие упоминаний в такого рода реестрах. Если в отношении сферы закупок каждый раз при торгах решается вопрос, включать ли условие об отсутствии упоминания в этих реестрах в требования, то в отношении отраслевого законодательства, например лесного, это условие закреплено в законе. То есть наличие лица в этом реестре не дает возможности участвовать в новых аукционах по земельным участкам, более того, это касается не только получе-

ния участков с проведением торгов, но и в общем порядке, где не проводятся аукционы. Кроме того, наличие информации о лице в этом реестре является основанием для того, чтобы действующие договоры с этим лицом не продлевались на новый срок. Преимущество, которое имеется у добросовестного природопользователя, а именно возможность заключить договор на новый срок, по сути, отпадает. Аналогичные механизмы сейчас планируется ввести в отношении водопользователей и недропользователей. Этот вопрос уже проходил обсуждение на достаточно высоком уровне. Если говорить о реестре водопользователей, который планируется ввести, то здесь речь идет о занесении в реестр как лиц, которые участвовали в аукционе на получение права водопользования, но впоследствии уклонились от заключения такого договора. Это можно назвать преддоговорным барьером для вхождения в эту сферу. Сказанное также актуально и для конкретных водопользователей, которые либо осуществляли нецелевое использование водного объекта, либо иным образом нарушили водное законодательство. Применительно к недропользователям речь идет о тех лицах, которые были признаны победителями аукциона, но не уплатили в установленные сроки или уплатили в неполном размере платежей, указанный в решении о признании его победителем. Здесь речь идет не только о защите государственных



Дискуссионная сессия проходила в одном из залов Главного штаба Государственного Эрмитажа в Санкт-Петербурге

интересов, но и о защите интересов участников предпринимательской деятельности, тех, которые являются добросовестными. Вводя такие реестры, с одной стороны, мы освобождаем место для тех, кто добросовестно участвует в указанных правоотношениях, с другой стороны, для будущих участников рассматриваемых правоотношений мы даем сигнал о том, что к своим обязательствам нужно подходить максимально серьезно. Как вы знаете, Закон о недрах признает аукцион несостоявшимся в том случае, если победитель уклонился от уплаты платежа, аукцион срывается, участок недр снимается с торгов и впоследствии его можно лицензировать через полгода-год. Все это время государство могло бы получать доход от пользования этим участком, а система лицензирования могла бы проходить без таких сбоев. Мы предлагаем не признавать аукцион сорванным, в случае если его победитель уклонился от уплаты разового платежа и, соответственно, не получил право пользования недрами, а предоставлять право пользования недрами второму или третьему участнику, если они соответствуют всем требованиям, предъявляемым к участникам аукциона и уплатили разовый платеж. Мы считаем, что применение указанных механизмов обеспечит защиту государства от недобросовестных участников аукциона. Это позволит минимизировать или исключить ситуацию, когда на аукцион выходят субъекты предпринимательской деятельности, не заинтересованные в получении лицензии на тот или иной участок недр, которые блокируют возможность участия добросовестных недропользователей. Это поможет побудить предпринимателей быть добросовестными в той степени, о которой мы сейчас говорим», — подчеркнул М. Киржиманов.

Партнер — соруководитель московского офиса «Нортон Роуз Фулбрайт» Анатолий Андрияш рассмотрел зарубежный опыт применения концепции добросовестности в недропользовании и обратился прежде всего к опыту Канады, который является прогрессивным с точки зрения регулирования недропользования.

«Канада — федеративное государство, и вопросы недропользования регулируются там на провинциальном уровне. Самой «продвинутой» в этом плане провинцией, если мы говорим о нефтегазовой деятельности, является провинция Альберта. Однако концепция добросовестности недропользования не регулируется законодательно ни на федеральном уровне, ни на уровне этой провинции. Там обязанность действовать добросовестно устанавливается в контексте договорных отношений. Этот принцип базируется на основополагающих принципах английского права

о том, что стороны должны действовать честно и разумно. Что касается отношений регулятора в сфере энергоресурсов и недропользователей, то в Альберте также имеется реестр недобросовестных должностных лиц. В этом отношении российское законодательство является очень прогрессивным. Так, компаниям, где работают такие должностные лица, регулятор может отказать в получении новых лицензий, может приостановить деятельность недропользователя, а также, в случае если имеется риск причинения вреда окружающей среде, потребовать от компании-недропользователя предоставления финансовой гарантии для покрытия потенциального ущерба», — заключил А. Андрияш.

Почетный декан палаты по гражданским делам Кассационного суда Франции Денис Жардель рассказал об общей категории добросовестности, применяемой в частном праве Франции, с точки зрения судьи кассационного суда. В частности, он рассказал о практических аспектах применения данного принципа на примере рассмотренных им дел. Также Д. Жардель обратился к применению принципа добросовестности при утилизации отходов и его зависимости от принципа «загрязнитель платит».

Заместитель директора департамента по взаимодействию с органами государственной власти и управления ПАО «Роснефть» Дмитрий Королев в своем выступлении отметил, что статус крупнейшего налогоплательщика налагает дополнительную ответственность и обязательства придерживаться концепции добросовестного недропользования, быть лидером в сфере промышленной безопасности. Он рассказал о масштабной работе компании Роснефть в этой сфере, о принятых стратегиях и программах, которые неукоснительно соблюдаются. Он также подчеркнул необходимость поддержания баланса публичных и частных интересов, который, по мнению Д. Королева, заключается в том числе в соблюдении принципа добросовестности со стороны государства.

Так, государство должно способствовать соблюдению принципа добросовестности, создавая стимулы для добросовестного недропользования и, наоборот, не допуская дестимулирующего регулирования. В качестве примера последнего можно отметить действующие подходы к возмещению ущерба природным ресурсам и проблемы учета фактически понесенных недропользователем затрат на устранение такого ущерба.

Вице-президент НОУ ДПО «Школа «ПравоТЭК», руководитель рабочей группы проекта ПРООН/



На фотографиях: слева сверху – Д.Г. Храмов, В.Г. Нестеренко; справа сверху – Н.Н. Николаев; слева внизу – Д.Л. Никишин; справа внизу – Н.И. Толстых, Д.В. Королев, Д. Жардель.

ГЭФ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Наталия Толстых обратила внимание, что наличие аварии само по себе противоречит не только принципу добросовестности, но и закону, поэтому, по ее мнению, не совсем корректно в данном случае апеллировать к рассматриваемому принципу. Также она подчеркнула, что судебная практика недвусмысленно толкует принцип добросовестности в данном контексте, а именно суд учитывает меры, предпринятые природопользователем, до применения в отношении него санкций государственных органов. Н. Толстых также согласилась с тезисом о том, что многие компании, в частности Роснефть, предпринимают существенные усилия, направленные на добросовестную деятельность. В качестве примера спикер привела меры, направленные на сохранение биологического разнообразия. Н. Толстых также высказала мнение о том, что вопрос добросовестности скорее принадлежит к сфере деятельности правоприменителя, нежели чем законодателя, так

как сложно исчерпывающе формализовать данную концепцию, что подтверждается опытом зарубежных стран.

Заместитель директора по правовым вопросам и лицензированию пользования недрами ФГКУ «Росгеолэкспертиза» Денис Никишин предостерег коллег от слишком широкого понимания концепции добросовестности и рассказал о необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов в контексте рассмотрения данной темы. Для достижения оптимального баланса необходимо, чтобы между представителями государственных органов и бизнеса был налажен систематический диалог. По мнению Д. Никишина, это поможет реализовать концепцию добросовестности природопользования наилучшим образом.

Заместитель председателя правления ПАО «НОВАТЭК» Денис Храмов согласился с выводами коллег о том, что при применении концепции

добросовестности необходим дуализм, баланс частных и публичных интересов, подчеркнув, что рассматриваемый принцип является не только ориентиром для субъекта права, но и критерием для организации мер защиты со стороны государства. По мнению Д. Храмова, принцип добросовестности содержится даже в относительно «зарегулированном» Законе о недрах, где он выражается в закреплении обязанности недропользователя действовать рационально и комплексно. Так, если недропользователь осуществляет то, что расценивается как рациональные и комплексные действия, то он придерживается и принципа добросовестности.

Заместитель генерального директора — директор по юридическим вопросам и комплаенс АО «СУЭК» Александр Редькин высказал мнение, что если общество четко соблюдает все требования законодательства, то оно добросовестно. Если же имеются хоть какие-то нарушения в ходе деятельности предприятия, то оно уже недобросовестно. Он отметил, что в компании СУЭК позиция в отношении данного вопроса базируется на этих двух критериях. «Необходимо понимать, что на постоянной основе деятельность любой компании не может быть добросовестной, поэтому создание реестров недобросовестных лиц несет риск включения в них компании, которая оказалась недобросовестной в определенный момент, но большую часть времени действует добросовестно. В этой связи очень помогает система комплаенс, которую мы недавно ввели, что позволяет действовать в соответствии с нормами законодательства», — отметил спикер.

По итогам сессии участники дискуссии решили продолжить обсуждение темы добросовестности природопользования в рамках IV Всероссийского форума недропользователей, который состоится в Москве с 19 по 22 ноября 2018 г. □

IV Всероссийский форум недропользователей



Москва, 19–22 ноября 2018 года

Требования к оформлению текстов статей

- Статьи, направляемые в редакцию, должны быть оригинальными, не опубликованными ранее в других изданиях и интернет-ресурсах.
- Число авторов статьи не должно быть более четырех человек.
- Рекомендуемый объем статьи — не более 15 страниц, иные материалы — по согласованию с редакцией.
- К статье необходимо приложить:
 - краткую аннотацию и ключевые слова;
 - список использованной литературы;
 - сведения об авторах (Ф.И.О., место работы, должность, ученая степень, ученое звание, номера телефонов, e-mail);
 - фотографии авторов в электронном виде (форматы .JPG без компрессии (сжатия) или .TIF, разрешение 300 dpi, размер не менее 60*80 мм (или 700*900 px).
- Правила оформления текста.
 - Текст статьи набирается через 1,5 интервала в текстовом редакторе Word для Windows с расширением DOC или RTF, шрифт 12 Times New Roman, из расчета 1800 знаков с пробелами на одной странице формата А4.
 - Рисунки и таблицы в статью не вставляются, а даются отдельными файлами. В тексте статьи должны приводиться только ссылки на номера рисунков.
 - Рисунки предоставляются в электронном виде: растровые файлы — в формате .TIF или .JPG (без компрессии) 300 dpi, CMYK; векторные — CorelDraw (.CDR) или Adobe Illustrator (.AI, .EPS) (тексты в кривых, bitmap 300 dpi).
 - Единицы измерения в статье следует выражать в Международной системе единиц (СИ).
 - Все таблицы в тексте должны иметь названия и сквозную нумерацию. Сокращения слов в таблицах не допускается.
 - Литературные источники должны быть представлены библиографическим списком в конце статьи. Нумерация источников в списке идет в последовательности упоминания в тексте.
 - Ссылки на неопубликованные работы не допускаются.
- Правила оформления ссылок.

При ссылках на авторов в тексте следует указывать сначала инициалы, затем фамилию; в сноске, наоборот, сначала указывается фамилия, затем инициалы автора.

При упоминании публикации обязательно приводится полное название публикации и выходные данные — название статьи / книги / журнала / место издания, год, номер, страница.

При упоминании нормативного акта необходимо полностью указать в тексте его вид (Федеральный закон, Указ Президента Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации и т.д.), дату принятия (в формате день, месяц, год), номер, привести в кавычках полное (без сокращений) наименование (в том числе — не РФ, а Российской Федерации). В этом случае в сноске достаточно указать источник публикации.

Можно привести в тексте сокращенное наименование акта, однако дающее правильное представление о документе. В этом случае в сноске необходимо привести его полное название и источник публикации.

Все сноски размещаются постранично.

7. Плата за публикацию научных статей не взимается.

8. Статью необходимо направить в редакцию на адрес электронной почты: info@lawtek.ru.

9. Авторы также при желании могут разместить информацию о себе на портале www.lawtek.ru.