

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ



Н.В. БРАЙНИНА – партнер
юридической фирмы «AEQUITAS»
(г. Алматы, Казахстан)

29 декабря 2014 г. в Казахстане принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования», который, за исключением некоторых положений, введен в действие с 11 января 2015 г.¹ (далее – Закон от 29 декабря 2014 г.).

Принятие Закона от 29 декабря 2014 г. повлекло самые серьезные изменения и дополнения в Закон «О недрах и недропользовании»² (далее – Закон «О недрах» или Закон), а также ряд иных законодательных актов: Земельный и Экологический кодексы, кодексы «Об административных правонарушениях» и «О налогах и других обязательных платежах в бюджет», Закон «О магистральном трубопроводе».

В соответствии с действующими казахстанскими регуляциями в течение месяца с момента вступления Закона в силу, т. е. к 11 февраля 2015 г. должны быть разработаны, приняты и изменены соответствующие подзаконные нормативные правовые акты.

Кратко проанализируем некоторые основные изменения Закона «О недрах».

¹ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования» от 29 декабря 2014 г., № 271-V ЗРК.

² Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 г., № 291-IV ЗРК, с последующими изменениями и дополнениями.

Общая оценка

Изменения в Закон «О недрах» и другие законодательные акты в течение длительного времени являлись предметом внимания и активного обсуждения бизнеса и юридической общественности Казахстана. Предполагалось, что с их принятием в стране будет установлен более либеральный правовой режим для осуществления недропользования, а также восполнены пробелы в правовом регулировании ряда важных вопросов.

Все поставленные цели, конечно, полностью не достигнуты, однако определенные шаги в этом направлении, бесспорно, сделаны. Намечившаяся тенденция либерализации законодательства о недропользовании может быть оценена очень позитивно, особенно с учетом того, что в последние 15 лет явно прослеживалась обратная тенденция.

Хотя, например, в вопросе использования техногенных минеральных образований законодатель направился по пути скорее ужесточения правового режима, чем его либерализации. В результате принятия изменений осуществлено более развернутое и ясное регулирование некоторых важных вопросов.

Насколько законодательные новшества улучшат инвестиционный климат в действительности, покажет практика их применения.

Наиболее важные изменения

Наиболее важные изменения Закона «О недрах» следующие:

- ограничение сферы применения приоритетного права государства;
- мораторий на передачу права недропользования;
- введение аукциона как особого вида конкурса на получение права недропользования наряду с тендером;
- возможность получения права на разведку для определенных Законом случаев в упрощенном порядке;
- изменение перечня условий, подлежащих обязательному включению в контракт на разведку и добычу;
- новое регулирование вопросов использования техногенных минеральных образований (ТМО),
- а также иные изменения.

Другие изменения

Изменение компетенции государственных органов

Часть изменений составляют нормы, связанные с перераспределением компетенции государственных органов, осуществляющих регулирование в сфере недропользования. Значительный объем изменений в статьи Закона «О недрах», регулирующие эту сферу, был внесен в сентябре 2014 г. в связи с реформированием органов государственного управления и разграничением полномочий между уровнями государственного управления³, однако в декабре были внесены дополнительные

³ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления» № 239-V ЗРК от 29 сентября 2014 г.

изменения в отношении компетенции и полномочий государственных органов в сфере недропользования. Например, в настоящее время значительный объем полномочий передан от Правительства РК компетентному органу⁴, который получил право принимать различные подзаконные нормативные акты, а также утверждать перечень участков недр, выставляемых на конкурс, разрабатывать и утверждать форму модельного контракта и типового контракта на разведку и т.д.

Изменения понятийного аппарата Закона

Использование ранее не применяемых в законодательстве о недропользовании процедур и институтов потребовало расширения понятийного аппарата Закона «О недрах». С этой целью в статью 1 внесены новые понятия и даны их определения (аукцион, слабоизученные участки недр, преобразование контрактной территории, типовой контракт на разведку). Также были изменены и уточнены определения, ранее содержащиеся в этом Законе.

Редакционные и технические изменения

Часть изменений направлена на приведение всех статей Закона «О недрах» в соответствие друг с другом и носит редакционный характер.

Краткий анализ наиболее важных изменений

Ограничение сферы применения приоритетного права государства

В результате изменений государство имеет приоритетное право на приобретение отчуждаемого по возмездным или безвозмездным основаниям права недропользования (его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования только в отношении контрактов на участках недр, месторождений, имеющих стратегическое значение.

Передача права недропользования на разведку, добычу, совмещенную разведку и добычу и объектов, связанных с правом недропользования, как и прежде, осуществляется с разрешения компетентного органа. Список исключений из этого правила не расширился.

Мораторий на передачу права недропользования

Действовавшее раньше ограничение на передачу права недропользования в течение двух лет с даты вступления контракта в силу теперь применяется только в отношении прав по контрактам на добычу, разведку, совмещенную разведку и добычу углеводородов.

Аукцион – новая форма конкурса на получение права недропользования

До внесения изменений конкурс на получение права недропользования проводился только в форме тендера. Теперь конкурс может проводиться в форме как тендера, так и аукциона.

Аукцион определен статьей 1 Закона «О недрах» как «упрощенная процедура

⁴ В настоящее время компетентным органом по контрактам на осуществление разведки, добычи, разведки и добычи углеводородного сырья является Министерство энергетики РК, а по контрактам на осуществление разведки, добычи, разведки и добычи твердых полезных ископаемых – Министерство по инвестициям и развитию РК.

определения победителя из числа участников конкурса, представивших заявку на участие в аукционе».

Победителем аукциона становится участник, предложивший наибольший размер подписного бонуса, после трехкратного объявления которого от других участников предложений на его повышение не поступило.

Анализ законодательства показывает, что аукцион по своей процедуре, документам, подлежащим подготовке для участия, по срокам проведения и процедуре подведения итогов, действительно, более простой способ получения права недропользования.

Упрощенный порядок получения права на разведку

Одним из основных новшеств Закона стало законодательное закрепление упрощенного порядка получения права на разведку на основании заявки потенциального недропользователя. Однако такое право предоставляется только на слабоизученные участки недр. При этом предоставляемый участок не должен превышать десяти блоков, каждый из которых равен одной минуте в географической системе координат.

При получении права на разведку в упрощенном порядке по результатам прямых переговоров заключается типовой контракт на разведку, форму которого утверждает компетентный орган. Этот контракт прилагается к заявке уже подписанный потенциальным недропользователем.

Проект поисковых работ разрабатывается и утверждается недропользователем самостоятельно после подписания и регистрации типового контракта. Этот проект подлежит обязательной экологической экспертизе.

Недропользователь, получивший право на разведку в упрощенном порядке, освобождается от обязательств по местному содержанию в кадрах, товарах, работах и услугах.

Изменение перечня условий, подлежащих обязательному включению в контракт на разведку и добычу

Согласно измененному Закону «контракт, за исключением контракта (договора) на государственное геологическое изучение недр и типового контракта на разведку, заключается по форме и содержанию, которые предусмотрены модельными контрактами по видам недропользования, утверждаемыми компетентным органом» (статья 61(2) Закона «О недрах»).

Список обязательных условий, ранее состоявший из 27 пунктов, сокращен до 4-х, прежде всего, за счет исключения из него почти всех условий, дублирующих положения законодательства. Список так называемых «особых условий», наоборот, расширен.

Основания расторжения контракта на недропользование по инициативе компетентного органа и другие связанные с этим вопросы

Законом дополнен список оснований для одностороннего расторжения контракта компетентным органом, который теперь среди прочего включает выполнение финансовых обязательств менее чем на 30% в течение двух лет подряд.

Закон содержит указание еще на одно основание для одностороннего расторжения контракта – отказ в представлении либо представление недостоверных сведений, указанных в пп. 13-1, п. 1 статьи 76. Однако пп. 13-1, п. 1 статьи 76 в

Законе «О недрах и недропользовании» не содержится, Полагаем, что допущена техническая ошибка и речь, по-видимому, идет о сведениях по выполнению рабочей программы (ст. 76 (1) пп. 13).

Определены сроки, в течение которых недропользователь может исправить нарушения контрактных обязательств, указанные в уведомлении компетентного органа в качестве основания для одностороннего расторжения контракта.

Если ранее сроки для исправления нарушений определялись компетентным органом в отношении каждого недропользователя, то теперь они установлены: при нарушении физического объема обязательств – до 6 месяцев, финансовых обязательств – до 3 месяцев, иных контрактных обязательств – до 1 месяца. В некоторых случаях сроки могут быть продлены на основании заявления недропользователя.

Изменения в отношении регулирования вопросов проектных документов

Проект поисковых работ теперь подлежит только обязательной государственной экологической экспертизе. Это еще одно упрощение, введенное Законом. Ранее проект поисковых работ также подлежал экспертизе по промышленной безопасности и санитарно-эпидемиологической экспертизе.

Проект оценочных работ, включающий проект опытно-промышленной добычи или проект пробной эксплуатации, подлежит ряду обязательных экспертиз. Если же проект оценочных работ не включает проект опытно-промышленной добычи или проект пробной эксплуатации, то он подлежит только обязательной экологической экспертизе.

Сроки согласования проекта оценочных работ увеличены с 5 до 8 месяцев.

Проектные документы на проведение работ по добыче. Из списка проектных документов на проведение работ по добыче исключено технико-экономическое обоснование.

Сроки разработки и согласования проектных документов увеличены с 18 до 21 месяца.

Следует отметить, что по твердым полезным ископаемым утвержденные проекты не требуют изменения в случае, если объемы добычи, определенные утвержденными проектами, изменяются менее чем на 20% в физическом выражении от утвержденных проектных показателей. Соответственно в указанном случае не подлежит изменению и рабочая программа.

Новое регулирование вопросов использования техногенных минеральных образований (ТМО)

Право собственности государства на ТМО теперь распространено не только на ТМО, закладированные до 30 мая 1992 г. или включенные в государственный фонд минеральных ресурсов, но и на полезные ископаемые, содержащиеся в ТМО, закладированных после 30 мая 1992 г. в объемах, по которым не уплачен налог на добычу полезных ископаемых и (или) роялти.

В Закон «О недрах» включена новая глава 9-1 «Переработка или иное использование ТМО», установившая правовой режим использования ТМО. Например, прямо установлено, что переработка ТМО, являющихся собственностью недропользователя или иного лица, не относится к операциям по недропользованию.

Преобразование контрактной территории

Закон предоставил недропользователям, осуществляющим операции по раз-

ведке твердых полезных ископаемых, возможность обратиться в компетентный орган с заявлением о преобразовании контрактной территории путем выделения из нее участка (участков) недр.

Данное право также предоставлено недропользователям, осуществляющим добычу в рамках одного контракта на нескольких месторождениях, часть из которых включена в перечень высоковязких, обводненных, низкорентабельных, малодобитных или выработанных месторождений для выделения из контрактной территории такого месторождения (месторождений).

Разрешение на преобразование контрактной территории выдается компетентным органом при соблюдении определенных Законом условий.

Выделение участка (участков) недр из контрактной территории проводится по соглашению сторон путем заключения в отношении выделяемого участка (участков) недр отдельного контракта и внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в контракт, из территории которого осуществляется выделение.

Разлив нефти на море

В Закон «О недрах» включена специальная статья 95-1, посвященная регулированию правоотношений, возникающих при разливе нефти на море (далее – разлив) и устанавливающая требования к недропользователям на случай возникновения разлива.

Определены три уровня разлива, квалифицируемые в зависимости от количества разлитой нефти и объемов ресурсов, необходимых для ликвидации разлива.

Недропользователь, осуществляющий нефтяные операции на море, обязан иметь собственные материалы и оборудование, необходимые для ликвидации разливов первого и второго уровней. Для ликвидации разливов третьего уровня он обязан заключить договор со специализированной аттестованной профессиональной аварийно-спасательной организацией, имеющей ресурсы для ликвидации разлива.

Недропользователь обязан в полном объеме возместить вред, причиненный окружающей среде, третьим лицам в результате разлива, а также расходы государства по его ликвидации.

Информационная система учета нефти

Субъекты, осуществляющие деятельность в сфере добычи и оборота нефти, обязаны оснащать свои производственные объекты, перечень которых утверждается Министерством энергетики РК, контрольными приборами учета и обеспечивать их функционирование в порядке, установленном этим же министерством.

Деятельность в сфере добычи и оборота нефти, операций по добыче, производству, подготовке, переработке, транспортировке, хранению, реализации, отгрузке, ввозу на территорию и вывозу с территории РК нефти без оснащения производственных объектов, входящих в указанный перечень, запрещается.

Это новое требование Закона вводится в действие с 1 января 2017 г.