

НОВЫЙ ЗАКОН «О НЕДРАХ»: НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Мурап Мадыков, Kalikova & Associates

статья для размещения в издании Международного Делового Совета

Закон «О недрах» (далее «Закон») для Кыргызской Республики - это закон, который охватывает отрасль, создающую более 48% стоимости всей промышленной продукции, производимой в стране, имеющей долю в ВВП – 10,1%, в общем объеме экспорта – 41%, в налоговых поступлениях – 11%.¹ Развитие данной сферы экономики жизненно необходимо для развития всего Кыргызстана. Поэтому важно семь раз отмерить и проводить очень серьезную работу над каждым положением, содержащимся в проекте.

Уже на следующий день после того, как такой закон вступит в силу, компании и предприниматели будут обязаны применять его в своей деятельности и, следовательно, на деле начинать получать ответы на вопрос о том, где начинается власть государства, и каким образом возможно сохранять свою свободу действия и управлять своим бизнесом. Так как пользование недрами - это процесс взаимодействия между государством и бизнесом, необходим профессионально написанный и детализированный закон, такой закон, который мог бы защищать недропользователей от недобросовестности чиновника и, одновременно, более четко описывал обязательства недропользователей и гарантировал их права.

Принятый в июле 1997 года и ныне действующий Закон «О Недрах» является хорошей базой для текущей работы по разработке нового проекта Закона. Однако практика применения действующего законодательства дает основания считать, что в ряде случаев действующий Закон и ряд подзаконных актов, принятых на его основе, должны быть усовершенствованы. Каким же должен быть новый Закон «О Недрах»? Основываясь на предыдущей практике, ниже мы предлагаем ряд общих рекомендаций, которые, по нашему мнению, должны учесть законодатели при подготовке и принятии нового Закона.

1. Прежде всего, новый Закон должен обеспечивать права недропользователя на лицензионный объект, так как действительность и неприкосновенность лицензии составляют, как правило, весь смысл существования и деятельности компании. Действующее законодательство о недрах предусматривает основания для приостановления и прекращения действия лицензии и предоставляет право принимать подобные решения лицензиару, т.е. Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики («Госгеологоагентство»). Решение вопроса о приостановлении либо прекращении действия лицензии должно приниматься на прозрачной законодательной основе с учетом аргументов заинтересованных сторон. В связи с этим существует необходимость гармонизации действующего порядка приостановления и прекращения действия лицензий в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 года № 16 либо предоставления

¹ Стратегия Развития Страны, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики «О Стратегии развития страны на 2007-2010 годы (В редакции Указов Президента КР от 7 мая 2008 года УП N 158, 8 октября 2008 года УП N 359).

такого права суду и решения данного вопроса на основе норм гражданского процессуального права.

2. Важно, чтобы новый Закон дал большую свободу в совершении различных сделок с лицензиями, включая передачу лицензий в залог, что позволяло бы многим компаниям получать кредиты и увеличивать объемы финансирования работ. Также необходимо, чтобы новый Закон определил форму, порядок заключения и существенные условия таких сделок, в том числе с учетом требований гражданского законодательства. Наряду с передачей прав по лицензиям, Закон должен определить судьбу горного имущества (имущественного комплекса) предназначенного для проведения работ на соответствующем лицензионном объекте.

3. В связи с тем, что участки недр отнесены законодательством к недвижимому имуществу, существует требование государственной регистрации прав пользования ими. В то же время практика Госрегистра Кыргызской Республики в этом отношении не является единообразной, и не все органы Госрегистра в республике производят регистрацию лицензий и лицензионных соглашений. Так и формулировка пункта 6.26 Практического руководства по государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Утверждено приказом Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики от 27 июля 2005 года № 107) подразумевает исключительно регистрацию прав пользования недрами с целью разработки. Следовательно, новый Закон должен дать ответ на вопрос об обязательности государственной регистрации прав на недра, предоставляемых лицензиями, а также сделок по передаче указанных прав.

4. Согласно действующему Закону лицензиат после получения лицензии обязан представить в Госгеологоагентство технический проект проведения работ с экспертизами по технической, экологической безопасности, охраны недр, а также документы, подтверждающие права лицензиата на земельный участок под недропользование. От выполнения данной обязанности зависит, будет ли заключено следующее лицензионное соглашение и сохранена действительность лицензии, или лицензия будет отозвана. Рекомендуются, чтобы новый проект Закона предусматривал конкретные сроки (возможно предусмотреть минимальный срок) для выполнения данной обязанности для того, чтобы компании обладали гарантиями от произвольного установления срока и имели достаточно времени для подготовки требуемых документов и прохождения экспертиз. Также будем надеяться, что в новом Законе будут присутствовать нормы, регулирующие порядок внесения изменений и дополнений в утвержденный компанией и принятый Госгеологоагентством технический проект и процедуру проведения экспертиз в отношении данных модификаций.

5. Одним из наиболее волнующих вопросов является возможность трансформации лицензий из одного вида в другой, так как это напрямую влияет на действительность прав на недра и возможность легального проведения дальнейших работ. На наш взгляд, новый Закон, в отличие от предыдущего, призван четко предусмотреть порядок трансформации лицензий из одного вида в другой, определить перечень документов, предоставляемых для данного акта, установить разумные сроки, как для предоставления, так и для рассмотрения документов, в том числе урегулировать процедуру принятия решений Госгеологоагентством об учете запасов Государственным балансом запасов полезных ископаемых и возможность

обжалования подобных решений. Также является разумным предложение производить трансформацию лицензии на безвозмездной основе.

6. Без сомнения, другим серьезным вопросом, возникающим при недропользовании, является получение земельных прав. Это особенно становится актуальным при сложностях получения постановления Правительства Кыргызской Республики о земельном отводе компаниям, которые признаются иностранными юридическими лицами согласно земельному законодательству Кыргызской Республики. Предоставление прав пользования на землю одновременно с выдачей лицензии на поиски, разведку или разработку недр было бы весьма прогрессивным шагом в пользу инвесторов. Однако осуществление такой инициативы сопряжено с рядом трудностей. Для реализации данной возможности требуется введение в Земельный кодекс Кыргызской Республики и подзаконные акты нового понятия государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых, предусмотреть соответствующую компетенцию Госгеологоагентства, определить границы данных земель в земельно-кадастровой документации и урегулировать разногласия с частными и муниципальными собственниками, выделить земельные участки в натуре и произвести государственную регистрацию прав Госгеологоагентства. Несмотря на сложности, результатом таких реформ может стать безусловная выгода для инвестора, дальнейшее упрощение и уменьшение числа процедур и документооборота в государственных органах.

7. Наибольшая часть недропользователей в Кыргызстане это компании, осуществляющие геологическое изучение недр, то есть поиски и разведку месторождений полезных ископаемых. Работа по геологическому изучению проводится в основном на больших площадях и требует значительных финансовых вложений. Кроме того, поиски и разведка не гарантируют немедленное получение прибыли и поэтому сопряжены с множеством экономических рисков. Поэтому государству необходимо предпринимать весьма обоснованные меры по стимулированию деятельности по геологическому изучению недр. В этой связи требуется очень осторожный подход в установлении и определении размеров лицензионных (рентных) платежей в новом Законе. Необходимо помнить, что компании-недропользователи помимо указанных платежей обязаны платить бонус и роялти (при последующей разработке недр), а также налоги согласно обычному налоговому режиму, обязаны создавать отдельный фонд рекультивации земли, на компании могут распространяться ввозные и вывозные таможенные пошлины, а также компании зачастую производят плату за пользование кредитом. Существует большая опасность того, что чрезмерное бремя платежей в бюджет сократит число компаний-недропользователей, и, следовательно, станет тормозом для всей отрасли на долгое время.

Дополнительно к вышесказанному, Закон должен отражать высокий уровень юридической техники и быть жестко встроен в систему законодательства Кыргызской Республики, использовать существующую терминологию и правовые конструкции, базироваться и учитывать положения других законов и нормативных правовых актов. Безусловно, данное требование является сугубо юридическим, однако именно это будет обеспечивать непротиворечивую, стабильную и благоприятную для инвесторов практику.