Проект на 01 сентября 2015 года

**Концепция проекта Кодекса Республики Казахстан**

**«О недрах и недропользовании»**

1. **Название законопроекта**

Кодекс Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» (далее – «Кодекс»).

1. **Обоснование необходимости разработки законопроекта**

Концепция проекта Кодекса подготовлена во исполнение поручения Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева № 1399-4 паб от 25 сентября 2013 года, а также в соответствии с его посланием народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» (Астана, 17 января 2014 года). В послании отмечается: «Нам важно повысить эффективность традиционных добывающих секторов. Они – наше естественное конкурентное преимущество. Нам нужны новые подходы к управлению, добыче и переработке углеводородов, сохраняя экспортный потенциал нефтегазового сектора. Надо окончательно определиться по возможным сценариям добычи нефти и газа. Важно наращивать разработку редкоземельных металлов, учитывая их значимость для наукоёмких отраслей – электроники, лазерной техники, коммуникационного и медицинского оборудования. Казахстан должен выйти на мировой рынок в области геологоразведки. В эту отрасль следует привлекать инвестиции зарубежных инжиниринговых компаний, упростив законодательство».

В этой связи, в пункте 7 Плана мероприятий по исполнению поручений, данных Правительству Республики Казахстан в соответствии с протоколом совещания у Президента Республики Казахстан от 23 января 2013 года № 01-7.1, утвержденного 7 февраля 2013 года № 20-19/04-85//01-7.1 «Об итогах социально-экономического развития Республики Казахстан за 2012 год и задачах по реализации Стратегии «Казахстан-2050», Министерству по инвестициям и развитию Республики Казахстан (ранее – Министерство индустрии и новых технологий Республики Казахстан) совместно с Министерством энергетики Республики Казахстан (ранее – Министерство нефти и газа Республики Казахстан), Министерством финансов Республики Казахстан, АО «ФНБ «Самрук-Казына» и другими государственными органами было поручено внести предложения по законодательному упрощению процедур оформления прав на разведку в сфере недропользования в соответствии с международными нормами, а также предотвращению спекуляций и неэффективного использования недр.

Кроме того, в текущем году в рамках ста шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан, 74-ым пунктом поставлена задача внедрения международной системы стандартов отчетности по запасам полезных ископаемых CRIRSCO, а 75-ым – внедрить в Казахстане для всех полезных ископаемых используя лучшую мировую практику упрощенный метод заключения контрактов.

Независимый анализ действующего (некодифицированного) Закона «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года (далее – «Закон о недрах»), проведенный экспертами Всемирного банка и Университета Данди (Великобритания), показал, что с точки зрения инвестиционной привлекательности, текущее законодательство Республики Казахстан в сфере недропользования разрознено, содержит множество неопределенностей, подвержено частым изменениям, сложно для понимания инвесторами, неэффективно, чрезмерно зарегулировано и, самое главное, – не соответствует текущей форме экономической организации нашей страны.

Это, прежде всего, объясняется тем, что правовое регулирование данной сферы унаследовало советский опыт, основанный на командной и плановой экономике, и с момента своего возникновения в начале 90-х годов прошлого века развивалось эмпирическим путем, исходя из текущих задач отрасли, в значительной степени игнорируя реалии рыночной экономики. При этом внимание законодателя, главным образом, было сосредоточено на освоении ранее разведанных месторождений углеводородов и твердых полезных ископаемых.

Иными словами, текущее регулирование не учитывает в полной мере все особенности и многообразие существующих правоотношений по использованию недр и их ресурсов, а также отношений, фактически сложившихся, но по сей день остающихся неурегулированными. К таким отношениям, например, относятся добыча полезных ископаемых старательским способом, использование недр при строительстве (надземных) зданий и сооружений гражданского и промышленного назначения.

Кроме того, остаются неурегулированными отношения по разведке и добыче таких нетрадиционных видов полезных ископаемых, как метан из угольных пластов, сланцевые газ и нефть, геотермальные ресурсы. Вопрос восполнения данных пробелов приобретает еще большую актуальность в свете провозглашенной руководством страны политики обеспечения энергетической безопасности.

Таким образом, не вызывает сомнения, что текущее законодательство о недрах и недропользовании, включая, прежде всего, Закон о недрах, сполна реализовав возложенную на него историческую миссию по освоению ранее открытых месторождений и формированию системы общего регулирования разведки и добычи твердых полезных ископаемых и углеводородов, нуждается в замене новым, более прогрессивным, комплексным и системным законодательством.

В системе права данные задачи выполняются путем систематизации соответствующей области законодательства в форме кодификации (поскольку иные формы систематизации – инкорпорация и консолидация – не отвечают поставленным задачам). Кодификация предполагает принятие сводного кодификационного законодательного акта (в данном случае – Кодекса), устанавливающего новые нормы, отвечающие потребностям общественной практики, устраняющие накопившиеся пробелы и противоречия в правовом регулировании. Кодификация законодательства о недрах и недропользовании также предполагает объединение и систематизацию апробированных временем действующих норм в сфере недропользования, уточнение их содержания. Тем самым обеспечивается максимальная полнота регулирования отношений, возникающих в связи с использованием недр и их ресурсов.

Принятие Кодекса позволит преобразовать сферу недропользования, выведет ее на качественно новый уровень, придаст ее регулированию комплексный и системный характер, тем самым создав условия для долгосрочного роста.

Обоснованность разработки и принятия Кодекса подтверждается и тем, что практически все иные отрасли законодательства об использовании природных ресурсов (земельное, лесное и водное) уже регулируются соответствующими кодексами. Таким образом, принятие Кодекса завершит естественный процесс формирования отдельной отрасли законодательства о недрах и недропользовании.

Наконец, принятие Кодекса позволит повысить юридический статус отрасли законодательства о недрах недропользовании, «уровняв» его со статусом других отраслей законодательства об использовании природных ресурсов и об охране окружающей среды. Данная мера также позволит обеспечить законодательство о недрах недропользовании определенной стабильностью, избавив его от частых изменений и дополнений (поскольку изменения и дополнения в кодексы, в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213, принимаются не менее чем в двух чтениях путем последовательного рассмотрения на раздельных заседаниях палат Парламента Республики Казахстан).

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах» кодексом является закон, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения. Кодекс о недрах и недропользовании будет соответствовать всем указанным признакам кодифицированного закона. Во-первых, Кодекс охватит весь комплекс разнообразных правовых норм, непосредственно регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с пользованием недрами. Во-вторых, однородность общественных отношений в сфере недропользования заключается в том, что данные отношения так или иначе возникают и существуют в связи с недрами и вследствие пользования ими как единым предметом, то есть, объединены одним признаком, поэтому однородность их несомненна.

Принимая во внимание поручения Президента Республики Казахстан, стоящие перед отраслью задачи, а также мировую практику и тенденции регулирования отношений в сфере использования недр и их ресурсов, в Кодексе предлагается:

1. переориентирование системы государственного управления и регулирования в сторону воспроизводства минерально-сырьевой базы республики путем привлечения инвестиций (иностранных и внутренних) в сферу недропользования в сочетании с государственными инвестициями в геологическое изучение недр;
2. приоритет экологической и промышленной безопасности при осуществлении деятельности по использованию ресурсов недр и иных связанных работ;
3. внедрение новых правовых институтов и инструментов на основе лучших мировых практик;
4. оптимизация, а в некоторых случаях упразднение ряда разрешений и согласований со стороны государства;
5. внедрение рыночно-ориентированных подходов в правовом регулировании, предусматривающих оценку экономической целесообразности и эффективности использования недр недропользователем, лицом, претендующим на получение соответствующего права недропользования, или соответствующими экспертами;
6. развитие саморегулирования в сфере недропользования, предполагающее, в конечном итоге, функционирование системы оценки ресурсов и запасов твердых и углеводородных полезных ископаемых, технико-экономических параметров, способов и методик проведения работ по использованию недр в саморегулируемом секторе независимых отраслевых и профессиональных организаций и их членов, по примеру Западной Австралии и Канады.

Таким образом, в Кодексе предполагается упорядочить, усовершенствовать и урегулировать весьма обширный перечень вопросов, имеющих ключевое значение для улучшения инвестиционного климата в отрасли. В частности, предлагается отразить следующее.

**1) Принципы правового регулирования в сфере недропользования**

В настоящее время принципы правового регулирования в сфере недропользования закреплены в Законе о недрах. Однако их количество и содержание нуждается в корректировке.

В Кодексе, как базовом нормативном правовом акте, будут систематизированы и закреплены принципы, на основе которых будет осуществляться правовое регулирование отношений, связанных с недрами и недропользованием, взаимодействие его субъектов с государством.

Так, существующие принципы правового регулирования сферы недропользования будут дополнены принципом презумпции добросовестности пользования недрами и их ресурсами.

Под презумпцией добросовестности следует понимать исходную позицию государства о том, что пользование недрами и их ресурсами на основаниях, предусмотренных законом, предполагается добросовестным до тех пор, пока соответствующим государственным органом надлежащим образом не будет доказано обратное.

При этом предусмотренный в Законе принцип гласности проведения операций по недропользованию будет заменен принципом «прозрачности деятельности государственных органов и доступности информации». Данный принцип предусматривает обязанность государственных органов обеспечить беспрепятственный доступ любых заинтересованных лиц, в том числе через соответствующие Интернет-ресурсы, к:

1. информации об условиях предоставления права недропользования;
2. информации о выполнении условий предоставления права недропользования по заключенным контрактам и выданным лицензиям;
3. решениям государственных органов относительно предоставления, изменения и прекращения права недропользования;
4. документам, на основании которых возникают права недропользования;
5. геологической информации, не являющейся конфиденциальной и не относящейся к государственным секретам;
6. отчетам о выполнении недропользователями контрактных и лицензионных условий.

Отдельного внимания среди правовых принципов регулирования заслуживает принцип «обеспечения рационального и комплексного использования недр». Ключевым аспектом данного принципа должна стать экономическая целесообразность проведения операций по недропользованию с соблюдением экологических норм и правил промышленной безопасности. При этом данная целесообразность будет определяться недропользователем самостоятельно, с учетом рыночной ситуации, исключая необходимость получения рекомендаций, утверждений или согласований со стороны соответствующих государственных органов, комитетов или комиссий.

В то же время, непреложным требованием к деятельности недропользователей должно стать обязательное использование методов и технологий, позволяющих наиболее безопасно для человека и окружающей среды осуществлять пользование недрами.

Вместе с тем, в соответствии с общемировой практикой содержание данного принципа при пользовании недрами в определенных случаях должно включать дополнительный аспект – эффективность. Так, предполагается, что, помимо экономической целесообразности, добыча углеводородных полезных ископаемых должна ориентироваться на достижение максимально возможных показателей извлечения из недр. Поэтому, предлагается обязать соответствующих недропользователей применять экономически оправданные оптимальные методы ведения работ по добыче углеводородов («good oilfield practices», «best practices for coal seam gas recovery and utilization»), рекомендованные соответствующими общепризнанными и авторитетными мировыми отраслевыми институтами и ассоциациями.

Закрепление вышеперечисленных принципов в Кодексе будет способствовать максимальному упрощению взаимоотношений государства и недропользователей и выведением их на совершенно новый уровень развития. Предоставление обширного доступа к геологической информации позволит отечественным и зарубежным компаниям, в том числе юниорским, проанализировав ее, принять для себя предварительное инвестиционное решение о перспективах вложения средств в отрасль недропользования Казахстана.

**2) Методы и подходы в государственном администрировании отрасли недропользования**

Основываясь на вышеуказанных принципах, в Кодексе предлагается закрепить новые методы и подходы к государственному администрированию отрасли.

Так, будут предусмотрены исчерпывающие полномочия и обязанности государственных органов, участвующих в регулировании отрасли, которые, насколько это будет возможным, будут исключать дискреционность (т.е. возможность правоприменения по усмотрению должностного лица).

Принятие решения или действия государственных органов должны стать обязательными, когда лицо, выполнив установленные требования, имеет намерение реализовать предусмотренные Кодексом права. Данный подход, например, предлагается применять при продлении сроков разведки или добычи, а также при желании недропользователя воспользоваться иными правами, реализация которых обусловлена выполнением определенных условий.

В то же время, в случаях нарушения недропользователями предусмотренных условий недропользования, принятие соответствующих, в том числе и карательных, мер и решений государственными органами должно также стать обязательным.

В определенных случаях, строго закрепленных в Кодексе, несоблюдение государственными органами установленных сроков, должно означать соответствующее согласование.

В качестве дополнения к вышеизложенному методу предполагается предусмотреть и внедрить так называемый метод «регламентирования на базе показателей». Суть данного метода заключается в том, что государственный контроль в сфере недропользования не должен акцентировать внимание на пошаговых процессах, которым недропользователь должен соответствовать, однако будет нацелен на достижение недропользователем определенных результатов.

Такой подход предоставит недропользователям свободу в применении различных передовых технологических и методологических решений. Недропользователь сможет самостоятельно решать, каким образом осуществлять операции по недропользованию, какие из признанных технологий, техник и методов использовать для достижения установленных показателей, без дополнительных согласований, утверждений и предписаний со стороны государства. Такими показателями, например, могут быть: коэффициент извлечения углеводородных полезных ископаемых, минимальный объем расходов на разведку и добычу твердых полезных ископаемых, показатели загрязнения окружающей среды и др.

Предполагается, что внедрение данного метода позволит «разгрузить» сферу недропользования от чрезмерного государственного регулирования, способствуя трансферту, созданию и использованию новых эффективных и безопасных технологий, ранее не применявшихся в Казахстане. Также в Кодексе будут урегулированы процедуры осуществления государственными органами контроля за исполнением недропользователями лицензионных и контрактных условий.

**3) Программа управления недрами**

В настоящее время государственное управление недрами осуществляется разрозненно, бессистемно, множеством государственных органов. Так, к примеру, анализ действующего Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании» в части выставления участков недр на конкурс прямо говорит об отсутствии какой-либо системности в данном вопросе.

В частности статьей 32 Закона установлено, что участки недр в границах территории Республики Казахстан являются государственной собственностью и предоставляются для проведения операций по недропользованию в порядке, установленном Законом.

При этом в статье 46 Закона закреплено, что перечни участков недр на предоставление права недропользования утверждает Компетентный орган на основании предложений уполномоченного органа по изучению и использованию недр. При этом ни в одной статье Закона не говорится о критериях и принципах, которыми руководствуется уполномоченный орган по изучению и использованию недр при подготовке соответствующих предложений.

Таким образом, на практике это может привести к ситуациям, когда соответствующий перечень будет сформирован не исходя из политики государства в сфере управления недрами, а сугубо из интересов частных лиц, желающих получить тот или иной участок для проведения операций по недропользованию.

В этой связи, предлагается наделить компетентный орган полномочиями по разработке и принятию программы управления недрами, в которой будут закреплены основные направления и приоритеты государственной политики по геологическому изучению недр и предоставлению права недропользования.

В программе предлагается проводить политику стимулирования привлечения частных инвестиций в геологическое изучение недр. По мере получения геологических данных и (или) наличия (отсутствия) интереса со стороны инвесторов территории будут переводиться из одной категории в другую, соответственно, будет выстраиваться политика геологического изучения.

Кроме того, для упорядочения и упрощения процесса предоставления права на разведку полезных ископаемых, проведение геологического изучения недр, а также идентификации участка недр, предусматривается, что вся территория республики будет условно поделена на блоки. Сторонами блока будут одна минута долготы и широты в географической системе координат. Участок недр, предоставляемый для разведки или геологического изучения недр, будет состоять из определенного количества блоков. Максимальное количество блоков в рамках одного контракта или лицензии будет ограничено. Вместе с тем, принимая во внимание потребность в гибком регулировании территориальных вопросов, будет предусмотрен усовершенствованный механизм преобразования контрактных и лицензионных территорий, предусматривающий выделение и объединение участков недр, как в период разведки, так и в период добычи.

Таким образом, не вызывает сомнения, что процесс управления недрами Казахстана должен претерпеть кардинальные изменения, стать более прозрачным и понятным для инвесторов.

**4) Геологическое изучение недр**

Как было отмечено выше, в Кодексе предполагается предусмотреть механизм, направленный на привлечение частных инвестиций в геологическое изучение недр.

Действующим Законом о недрах, в частности пунктом 3 статьи 43, установлено, что государственное геологическое изучение недр может финансироваться за счет бюджетных средств или других источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Таким образом, законодательство Республики Казахстан о недрах предусматривает возможность проведения операций по геологическому изучению за счет частных инвестиций. Однако дальнейший анализ Закона о недрах показывает нецелесообразность таких вложений. В частности, по итогам геологического изучения частный инвестор не получает положительного экономического эффекта: он не может продать или иным способом использовать полученную геологическую информацию и обязан ее передать в собственность государству; он не может претендовать на получение контракта на недропользование на изученной территории и, более того, он даже не может инициировать выставление такого участка на конкурс.

В этой связи, в Кодексе, наряду с применяемым договором на проведение государственного геологического изучения недр, где платит и берет на себя все геологические риски государство, предусматривается возможность заключения договоров на геологическое изучение недр, финансируемое за счет частных лиц. Причем такое геологическое изучение, не финансируемое государством, будет предусмотрено в двух формах.

Согласно первой форме подрядчик, проводящий геологическое изучение недр за свой счет и риск, обязуется предоставить государству полученную им в результате геологического изучения геологическую информацию, а государство, в свою очередь, обязуется хранить данную информацию на конфиденциальной основе в течение 3-5 лет. По истечении указанного периода геологическая информация (вторичная) становится общедоступной. Однако в период ее хранения (период конфиденциальности) подрядчик на эксклюзивной основе будет вправе реализовать геологическую информации любым заинтересованным лицам. Такими лицами, очевидно, являются потенциальные недропользователи или их аффилированные лица. С другой стороны, при желании такие подрядчики смогут воспользоваться данной геологической информацией в собственных инвестиционных интересах.

Важно отметить, что геологическое изучение в такой форме, а также геологическое изучение, финансируемое государством, не будет ограничивать права третьих лиц на получение права недропользования в отношении твердых, углеводородных, общераспространенных и других видов полезных ископаемых в пределах территории геологического изучения. Более того, в Кодексе будет предусмотрено право подрядчиков на проведение геологического изучения недр на участках, занятых иными недропользователями, в порядке общего публичного сервитута, предусматривающего возмещение причиненного в этой связи ущерба по согласованной сторонами цене. В случае недостижения такого согласия, цена подлежит установлению судом.

Другая форма геологического изучения недр, финансируемого за счет и риск частных лиц, будет предусматривать проведение такого изучения на больших территориях, временно «изъятых» из оборота для целей предоставления прав на разведку и добычу полезных ископаемых. Такое «изъятие» не должно превышать 2 лет. При этом подрядчик, проводивший такое геологическое изучение, сможет рассчитывать на получение права недропользования в приоритетном порядке на выбранных им участках недр, находящихся в пределах территории геологического изучения. С другой стороны, реализация такого механизма позволит государству за счет средств и риска подрядчика получить всю геологическую информацию о недрах, ставшую результатом такого геологического изучения. Данная форма геологического изучения была ранее успешно апробирована в Казахстане в рамках Северо-Каспийского консорциума.

Усовершенствованный механизм геологического изучения недр позволит повысить геологический потенциал страны, а также станет одним из важнейших аспектов дальнейшего развития отрасли недропользования Казахстана. Накопление геологических данных от частных исследователей в странах с развитой отраслью недропользования стало основной причиной роста разведочных работ.

**5) Доступ к геологической информации**

Опыт стран, являющихся лидерами по привлечению инвестиций в разведку (Австралия, Канада, США, Норвегия и др.), показывает, что одним из условий привлекательности недр для инвесторов является открытый доступ к геологической информации, за исключением информации, являющейся временно конфиденциальной или относящейся к государственным секретам. Чем больше качественной геологической информации государство предоставляет инвесторам, тем меньше геологических рисков для инвестора и, следовательно, тем более привлекательны для них такие недра.

Действующая в Казахстане процедура доступа к геологической информации является сложной и носит характер получения информации, относящейся к государственным секретам.

Так, в частности, в статье 11 Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании» устанавливается, что геологическая информация по участкам недр, свободным от недропользования, предоставляется для ознакомления на основании запроса заинтересованного лица при условии соблюдения требований законодательства Республики Казахстан о государственных секретах. Указанная норма ставит два ограничения для получения геологической информации: заинтересованность, которая обоснованно может быть выражена только участием в конкурсе на предоставление права недропользования, а также секретность.

В Кодексе будут закреплены механизмы обеспечения открытого доступа к геологической информации для всех потенциальных инвесторов. Открытый доступ, в том числе, планируется обеспечить через соответствующую электронную систему, подключенную к глобальной сети Интернет. Данная инициатива также основана на рекомендациях экспертов Всемирного банка и ОЭСР, поскольку является одной из ключевых для формирования в Республике Казахстан привлекательного инвестиционного климата.

В свою очередь, в отношении геологической информации за уполномоченным органом по изучению и использованию недр будет закреплена функция по учету, сбору, систематизации, обработке и хранению геологической информации, предоставлению к ней открытого доступа.

**6) Разведка**

На сегодняшний день существующие условия для предоставления права на разведку являются инвестиционно непривлекательными.

Недропользователь, фактически не имея дохода от своей деятельности, вынужден соблюдать требования по внесению подписного бонуса, расходам на социально-экономическое развитие региона и развитие его инфраструктуры, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и т.д.

Кроме того, в разрезе лучшей мировой практики предоставления права недропользования, существующий в Казахстане порядок, который может занимать до восемнадцати месяцев, – слишком длительный срок для наделения правом на разведку полезных ископаемых.

К примеру, по данным Всемирного банка, за первый квартал 2013 года Департамент горнорудной и нефтяной промышленности Западной Австралии утвердил 98% лицензий на разведку полезных ископаемых в течение 65 рабочих дней с учетом процесса публичного рассмотрения по каждой заявке. За 30 дней было окончательно утверждено 92% заявок рабочих программ.

На примере ведущих добывающих стран, в Кодексе предлагается изменить существующие основные условия недропользования.

Для проведения разведки в Кодексе предлагается предусмотреть следующие общие условия:

1. разведка любых видов полезных ископаемых будет осуществляться в пределах основных групп полезных ископаемых: углеводороды, твердые полезные ископаемые, общераспространенные полезные ископаемые. Исключением из данного принципа будут уран, подземные воды, лечебные грязи и геотермальные ресурсы, разведка которых будет проводиться исходя из конкретно указанного вида полезного ископаемого;
2. блочная система формирования территории разведки;
3. уплата арендных платежей по возрастающим ежегодно ставкам за один блок;
4. обязанность недропользователей по предоставлению периодической отчетности о выполненных обязательствах, работах и их результатах;
5. неограниченный объем геологоразведочных работ;
6. общее разрешение на анализ и лабораторные исследования проб и материалов полезных ископаемых за пределами Казахстана;
7. отсутствие обязательств по расходам на социально-экономическое развитие региона, обучение местных кадров, на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и другим расходам, не имеющим прямого отношения к операциям по разведке (при этом осуществление данных расходов недропользователями в добровольном порядке может относиться к расходам на недропользование и идти на вычеты в соответствии с налоговым законодательством);
8. переход к добыче без выдачи новой лицензии или заключения нового контракта, т.е. проведение разведки и последующей добычи на совмещенной основе.

Для разведки углеводородных полезных ископаемых на слабоизученных и неперспективных участках:

1. срок действия лицензии на разведку – три года без права продления;
2. в случае обнаружения перспектив – продолжение разведки путем заключения контракта на совмещенную разведку и добычу на срок, исключающий первые три года работ, проведенных в рамках лицензии;
3. фиксированный размер арендных платежей;
4. отсутствие требований по объемам и видам работ;
5. запрет на отчуждение права недропользования в период действия лицензии;
6. строго ограниченная максимальная площадь территории участка разведки (к примеру, не более 600 блоков).

Для разведки углеводородных полезных ископаемых предполагается предусмотреть следующие особенности:

1. срок действия контракта на разведку (в условиях отсутствия обнаружения) составит шесть последовательных лет с возможностью продления на два года, и дополнительно до трех лет на оценку и еще трех лет при проведении разведки на море и участках со сложным геологическим строением;
2. проведение разведки на основе плана разведочных работ, согласованного с компетентным органом;
3. строго ограниченная максимальная площадь территории участка разведки (к примеру, не более 400 блоков).

В свою очередь, разведка твердых полезных ископаемых будет предусматривать следующие особенности:

1. установление общих возрастающих на ежегодной основе требований к минимальным ежегодным расходам на работы по разведке из расчета за один блок, выраженных в месячных расчетных показателях;
2. срок разведки составит не более шести последовательных лет с возможностью продления на срок до четырех последовательных лет (вне зависимости от обнаружения) и дополнительный срок до двух лет при проведении разведки на участках со сложным геологическим строением;
3. возврат не менее сорока процентов (от изначальной) территории разведки по истечении шести лет разведки;
4. строго ограниченная максимальная площадь территории участка разведки (к примеру, не более 200 блоков);
5. общее разрешение на отбор проб твердых полезных ископаемых, включая эксплуатацию месторождения в опытном режиме для оценки ресурсов и запасов (опытно-промышленная добыча) в объеме до 1000 тонн.

Особенность разведки общераспространенных полезных ископаемых, лечебных грязей и подземных вод (в объеме добычи более 2 тыс. куб. м/сут.), а также государственных техногенных минеральных образований предполагает следующие условия:

1. срок разведки – не более трех лет с возможностью продления до одного года;
2. строго ограниченная максимальная площадь территории участка разведки (к примеру, не более 10 блоков);
3. возврат не менее сорока процентов (от изначальной) территории разведки как условие продления срока разведки;
4. отсутствие каких-либо требований по физическому объему работ и расходам на них;
5. общее разрешение на опытно-промышленную добычу общераспространенных полезных ископаемых в объеме до 100 тонн;

**7) Добыча**

Согласно Закону о недрах для проведения операций по добыче применяется контракт на добычу, в отдельных случаях по решению Правительства Республики Казахстан и только в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение и (или) сложное геологическое строение - контракт на совмещенную разведку и добычу.

Контракт на добычу предоставляет недропользователю исключительное право проводить на определенном участке недр добычу определенного вида полезных.

При этом законодательством устанавливаются требования, которые должны обязательно указываться в контрактах:

по размеру и условиям выплаты подписного бонуса;

по размеру и условиям расходов на социально-экономическое развитие региона и развитие его инфраструктуры;

по местному содержанию в кадрах;

по размеру расходов, направляемых на обучение, повышение квалификации и переподготовку работников, являющихся гражданами Республики Казахстан, задействованных при исполнении контракта, и (или) обучение граждан Республики Казахстан по перечню специальностей, согласованному с компетентным органом;

по местному содержанию в товарах, работах и услугах; по обеспечению равных условий оплаты труда для казахстанского персонала по отношению к привлеченному иностранному персоналу, включая персонал, занятый на подрядных работах;

по ликвидационному фонду;

по размеру расходов, установленных Законом о недрах, на научно-исследовательские, научно-технические и опытно-конструкторские работы на территории Республики Казахстан.

Помимо самого контракта, обязательными приложениями к нему являются рабочая программа контракта, где фиксируется объем операций по недропользованию (работ), который недропользователь должен выполнить в определенный период времени, и требуемый объем инвестиций (инвестиционные обязательства недропользователя), а также горный отвод, определяющий координаты участка недр, в пределах которых недропользователь вправе проводить операции по добыче.

Закон о недрах изменил концепцию формирования рабочих программ по контрактам на недропользование, действовавшую с 1995 года. В основе действующей концепции заложен принцип, суть которого заключается в формировании рабочей программы на основе показателей, заложенных в проектных документах,. Данные показатели представляют собой прогнозные параметры, часть из которых подвержена большей волатильности (колебаниям), а другая – менее.

Практика показала, что применяемый ныне порядок формирования контрактных обязательств (в том числе рабочих программ) создает риски неопределенности для недропользователей, так как, в соответствии со статьей 72 Закона о недрах, компетентный орган вправе в одностороннем порядке досрочно прекратить действие контракта при неустранении недропользователем в указанный в уведомлении компетентного органа срок более двух нарушений обязательств, установленных контрактом на недропользование.

В этой связи, в целях улучшения инвестиционного климата, основываясь на лучшем мировом опыте, в Кодексе предлагается закрепить следующие общие условия добычи полезных ископаемых:

1. возможность добычи любых видов полезных ископаемых в пределах основных групп: углеводороды, твердые полезные ископаемые, общераспространенные полезные ископаемые. Исключением из данного принципа будут уран, подземные воды, лечебные грязи и геотермальные ресурсы;
2. отсутствие требований по объему и лимиту добычи (исходя из лучшей мировой практики разработки месторождений), за исключением подземных вод, для которых будет устанавливаться верхний предел водоотбора и углеводородов, объемы добычи которых будут согласовываться с компетентным органом;
3. оплата расходов на обучение местных кадров, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в размерах, предусмотренных в Кодексе. В Кодексе предлагается усовершенствовать механизмы использования средств, отчисляемых недропользователями на обучение, посредством создания отраслевых программ обучения;
4. уплата фиксированных (невозрастающих) арендных платежей.
5. обязательное оформление недропользователем права на земельный участок, находящийся на территории участка добычи.

Помимо общих условий, особенность добычи углеводородных и твердых полезных ископаемых будет предусматривать следующее:

1. продолжительность периода добычи – до двадцати пяти лет или до сорока пяти лет по крупным и уникальным месторождениям;
2. продление периода добычи углеводородных и твердых полезных ископаемых будет производиться по заявлению недропользователя при условии отсутствия неисполненных обязательств;
3. установление общих не возрастающих требований к минимальным ежегодным расходам на работы по добыче выраженных в месячных расчетных показателях;

По общераспространенным полезным ископаемым, лечебным грязям и подземным водам (в объеме добычи более 2 тыс. куб. м/сут.), государственным техногенным минеральным образованиям и геотермальным ресурсам, помимо общих условий добычи, предполагается отдельно предусмотреть следующее:

1. продолжительность периода добычи – до двадцати лет;
2. продление периода добычи должно производиться по заявлению недропользователя при условии отсутствия неисполненных обязательств;
3. отсутствие каких-либо обязательств по физическому объему работ и расходам на них; и
4. уменьшенный размер ставки арендных платежей в сравнении со ставкой арендных платежей при добыче твердых полезных ископаемых.

**8) Статус удержания**

Проведение операций по недропользованию как на этапе разведки, так и при добыче – это инвестиционно сложно предсказуемый процесс, напрямую зависящий от геологического строения, технологических возможностей и экономических условий.

В этой связи, для недропользователей особенно важно иметь возможность приостановить операции по разведке или добыче для поиска новых технологий либо в связи со значительным падением цен на сырье, делающим процесс добычи экономически нерентабельным.

Действующий Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании» предусматривает возможность консервации (приостановления) объектов недропользования. В частности, пункт 2 статьи 111 Закона гласит, что при временном прекращении операции по недропользованию недропользователь согласовывает сроки временной консервации объекта (приостановления работ) с компетентным органом и незамедлительно приступает к выполнению работ по консервации объекта недропользования.

Однако в правоприменительной практике данный процесс сравним с ликвидацией объекта недропользования, более того, зачастую уполномоченными органами данный процесс и рассматривается таковым. Так, пунктом 3 названной статьи Закона установлено, что объекты недропользования ликвидируются или консервируются в соответствии с проектом ликвидации или консервации, разработанным проектной организацией, имеющей соответствующую лицензию на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды, а также прошедшим согласование с уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, по изучению и использованию недр, в области промышленной безопасности, санитарно-эпидемиологической службы, по управлению земельными ресурсами и утвержденным недропользователем, финансирующим проведение работ по проектированию и реализации проекта.

Таким образом, возможность приостановления операций по недропользованию на практике крайне сложно реализуема.

В этой связи, в Кодексе предлагается усовершенствовать указанный механизм путем закрепления за недропользователем права на применение так называемого «статуса удержания», применимого ко всему месторождению или его части, после завершения разведки (определении контура ресурсов) или в период разработки (добычи).

Данный институт практикуется в ЮАР и Австралии, позволяя недропользователям сохранять за собой право недропользования в отношении определенного участка, при этом не проводя операции по добыче в течение определенного периода.

Статус удержания применяется в случае невозможности разработки месторождения в силу экономических, технологических, экологических или иных объективных причин. Для того чтобы получить и использовать данный статус в отношении месторождения (или его части), недропользователь обязан обосновать его необходимость.

Предполагается, что данный институт будет предусматривать следующие примерные условия:

1. возможность применения статуса удержания только с разрешения компетентного органа;
2. применимость статуса в отношении всего месторождения (территории участка добычи) твердых, углеводородных и общераспространенных полезных ископаемых или части месторождения (территории участка добычи);
3. возможность применения статуса только после завершения разведочных работ, результаты которых позволяют определить контуры ресурсов или запасов месторождения, или в любой момент в течение периода добычи;
4. основания для применения статуса: временная невозможность или нерентабельность разработки месторождения (его части) в силу неустранимых объективных обоснованных и устойчивых обстоятельств экономического, технологического и (или) экологического характера;
5. в период действия данного статуса компетентный орган может потребовать (по усмотрению) от недропользователя подготовить и согласовать программу работ, в соответствии с которой должны выполняться работы и иные мероприятия по изысканию возможностей для начала или возобновления разработки месторождения (его части);
6. в период действия данного статуса требования о минимальных ежегодных расходах на работы по добыче применению не подлежат;
7. срок действия статуса удержания – до пяти последовательных лет с возможностью продления на последующий период продолжительностью до пяти лет;
8. в отношении одного и того же месторождения (части месторождения) возможно неоднократное применение данного статуса общей продолжительностью не более чем десять лет; и
9. уплата фиксированных (невозрастающих) арендных платежей.

Кроме того, для применения статуса удержания при разработке месторождений углеводородов возможно установление дополнительных условий, к примеру, таких как меры налогового стимулирования экономической рентабельности разработки месторождений посредством снижения налоговых ставок путем включения месторождений в перечень низкорентабельных, а также проведение конкурса на предоставление права недропользования на предполагаемый к удержанию участок недр и предоставление такого статуса лишь в случае отсутствия заинтересованности у иных инвесторов к разработке месторождения при существующих условиях.

Отсутствие регламентации механизма удержания в действующем законодательстве не позволяет недропользователям временно приостановить невыгодные с экономической, технологической и иных причин операции по недропользованию. Это, в свою очередь, приводит к складированию и накоплению добытых полезных ископаемых, что кроме финансовых потерь со стороны недропользователя, не может не оказывать отрицательное и вредоносное влияние на окружающую среду.

**9) Старательская добыча полезных ископаемых:**

Кодексом предполагается внедрить абсолютно новый для законодательства Казахстана метод добычи твердых полезных ископаемых – старательская добыча.

Под старательством следует понимать работы по добыче твердых полезных ископаемых и минералов ручным способом с помощью разрешенных средств механизации и иного оборудования, исключая применение химических реагентов с целью извлечения полезных веществ, на отведенных участках и территориях.

Австралия — одна из передовых золотодобывающих стран мира. При этом, несмотря на занимаемые передовые места по промышленной добыче полезных ископаемых, в этой стране не пренебрегают привлечением граждан и мелких компаний к добыче золота старательскими способами. Лицензию на данный вид деятельности граждане могут приобрести через Интернет.

В Казахстане, исходя из лучшей мировой практики, в частности таких стран как Австралия и Канада, предлагается предусмотреть следующие условия старательской добычи:

1. добыча будет разрешена на всей территории Республики Казахстан, за исключением:

земель сельскохозяйственного назначения;

земель населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);

земель промышленности, транспорта, связи, для нужд космической деятельности, обороны, национальной безопасности и иного несельскохозяйственного назначения;

участков могильников и кладбищ;

1. на следующих территориях старательство может осуществляться только путем использования средств ручного труда, исключая применение каких-либо средств механизации или взрывчатых веществ:

земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

земли лесного фонда;

земли водного фонда;

земли запаса;

1. при старательстве разрешается добыча любых твердых полезных ископаемых и их минералов, за исключением прямо предусмотренных в Кодексе (уголь, уран и иные);
2. субъекты старательства: любые юридические и физические лица, в том числе и иностранные;
3. основание для возникновения права на старательство – выдача лицензии;
4. срок действия лицензии – бессрочно;
5. возможность отчуждения и перехода прав по лицензии – не предусматривается;
6. лицензиар – местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы;
7. порядок выдачи лицензии – по заявлению;
8. безусловное действие лицензии на всей территории Республики Казахстан, за исключением территорий, на которых старательство запрещено или требует согласования с собственником или пользователем земельного участка;
9. предоставление исключительных прав на определенные участки по принципу «первый пришел – первый получил», расположенные на территориях разрешенного старательства, в отношении которых не предусмотрен запрет на использование средств механизации и взрывчатых веществ любого рода;
10. срок действия исключительных прав в отношении участка – один год;
11. общая площадь участков исключительного старательства по одной лицензии – до 30 га;
12. разовый платеж на получение старательской лицензии и дополнительный лицензионный платеж за единицу площади участка исключительного старательства (при наличии);
13. обязанность лицензиата предоставить отчетность о выполненных работах и объему добытого полезного ископаемого на участке исключительного старательства;
14. ограничение по глубине проведения старательских работ в зависимости от местности и решения местных исполнительных органов областей;
15. общее разрешение лицензиату на добычу и использования воды для старательских целей в необходимых для этого количествах;
16. обязанность ликвидировать последствия старательских работ.

Для целей обеспечения выполнения обязательства по ликвидации последствий старательских работ на участке с исключительными правами, предполагается в момент предоставления исключительных прав на участок старательства (одновременно при выдаче лицензии или на основе уже выданной лицензии) удерживать у старателя гарантийный депозит. Размер депозита подлежит определению в Кодексе и возвращается лицензиаром после возврата участка исключительного старательства, при условии полной ликвидации последствий старательства.

Необходимо отметить, что в настоящее время на территории Казахстана фактически осуществляется добыча золота старателями. В этой связи, правовое закрепление данного способа добычи является вполне обоснованным, «выведет из тени» незаконных старателей, легализовав их деятельность, и послужит дополнительным источником пополнения бюджета.

**10) Границы недропользования**

В соответствии с Законом о недрах процесс добычи, помимо извлечения полезных ископаемых, включает также первичную переработку и временное хранение минерального сырья.

Согласно подпункту 69 статьи 1 Закона о недрах, первичная переработка (обогащение) минерального сырья - вид горнопромышленной деятельности, который включает сбор на месте, дробление или измельчение, классификацию (сортировку), брикетирование, агломерацию и обогащение физико-химическими методами (без качественного изменения минеральных форм полезных ископаемых, их агрегатно-фазового состояния, кристаллохимической структуры), а также может включать перерабатывающие технологии, являющиеся специальными видами работ по добыче полезных ископаемых (подземная газификация и выплавление, химическое и бактериальное выщелачивание, дражная и гидравлическая разработка россыпных месторождений).

Следует отметить, что ранее Законом от 27 января 1996 года «О недрах и недропользовании» первичная переработка была отделена от добычи полезных ископаемых.

Вместе с тем, в действующем Законе о недрах нет четкой границы между первичной переработкой минерального сырья, связанной и несвязанной с извлечением полезных ископаемых из недр на поверхность.

В этой связи, вышеуказанные положения Закона о недрах понимаются так, что все процессы, связанные с получением концентратов на обогатительных фабриках, относятся к первичной переработке (обогащению) минерального сырья и, соответственно, к операциям по недропользованию, что, в свою очередь, непосредственно влияет на размеры налогов недропользователей.

При этом не учитывается пример, связанный с добычей и дальнейшей переработкой нефти. Общепринято, что к операциям по недропользованию относится только добыча нефти, и не ставится под сомнение, что ее переработка и производство нефтепродуктов к таким не относится.

В этой связи, в Кодексе подлежит урегулированию целый пласт вопросов фундаментального характера, неразрешенность которых на практике порождает многочисленные проблемы и споры между недропользователями и государственными органами.

Так, представляется необходимым окончательно урегулировать споры и устранить неоднозначное понимание термина «добыча» полезных ископаемых. В частности, к добыче должен относиться только тот комплекс работ (операций), который направлен и непосредственно связан с отделением от недр рудного сырья и горной породы в месте их естественного залегания, включая временное хранение. При этом все последующие работы по первичной переработке полезного ископаемого, включая обогащение, и дальнейшему переделу добычей, как таковой, не являются.

**11) Основания возникновения права недропользования**

Сегодня одним из ключевых институтов законодательства о недрах и недропользовании является контракт на недропользование, на основании которого возникают, изменяются и прекращаются права недропользования.

При этом необходимо отметить, что зачастую действующий Закон о недрах, в частности статья 68, отпугивает инвесторов, закрепляя, что срок заключения контракта не должен превышать восемнадцать месяцев по разведке, двадцать четыре месяца по добыче с даты подписания протокола прямых переговоров или с даты объявления итогов конкурса. То есть инвестор, намереваясь вкладывать деньги в геологоразведочные работы и не зная результатов, к которым они приведут, должен быть готов потратить от полутора до двух лет только на бюрократические процедуры с оформлением права недропользования.

При этом в случае если контракт не заключен в установленные сроки по вине лица, претендующего на заключение контракта, в соответствии с Законом о недрах, такое лицо теряет свое право на заключение контракта.

Закон не конкретизирует, в чем именно может состоять вина недропользователей. Таким образом, недропользователи несут риски того, что при заключении контракта государство в лице компетентного и других согласующих государственных органов может диктовать условия контракта.

Кроме того, несмотря на то, что основанием возникновения права недропользования в Казахстане выступает контракт, по своей природе он не соответствует гражданско-правовому договору, так как заключается на основе утвержденного модельного контракта на недропользование, отклонения от которого в большинстве случаев возникают только лишь в связи с включением дополнительных обязательств недропользователя.

В этой связи следует отметить, что в ведущих добывающих странах мира самое широкое распространение имеет институт лицензии как публичного акта государства, на основании которого возникают права недропользования.

Лицензионный режим в сфере недропользования существует и широко применяется в Канаде, США, ЮАР, Австралии, Норвегии, Великобритании, Финляндии и ряде других стран с развитым добывающим сектором.

Несмотря на явное доминирование публично-правовых начал при лицензионной системе, лицензия, как показала практика, является эффективным и быстрым механизмом оформления прав на участок недр.

В этой связи в Кодексе предлагается предусмотреть институт лицензии, как основание возникновения права на разведку и добычу твердых полезных ископаемых, общераспространенных полезных ископаемых, лечебных грязей, подземных вод, геотермальных ресурсов, на использование подземных полостей (техногенных и естественных), полезных компонентов из техногенных минеральных образований, находящихся в государственной собственности, а также разведку углеводородов на малоизученных и неперспективных участках недр. Основные требования к проведению операций, подлежащих лицензированию, будут унифицированы и изложены в Кодексе.

Контракт, как правовой инструмент возникновения права недропользования, будет использоваться для углеводородного сырья, урана и угля. Кроме того, контракт, как правовой инструмент, предполагается сохранить в исключительных случаях для добычных проектов твердых полезных ископаемых на участках недр, месторождениях, имеющих стратегическое значение.

Для минимизации правовых рисков для инвесторов законодательство ведущих добывающих стран, где функционирует лицензионная система пользования недрами, предусматривает исчерпывающий перечень оснований лишения (отзыва) лицензии (например: неуплата рентных платежей, нарушение минимальных обязательств по расходам на геологоразведку и др.), а в качестве санкционной альтернативы при несущественном нарушении определенных обязательств, широко применяются штрафы (например: нарушение сроков представления отчетности, невыполнение экологических норм и норм промышленной безопасности).

Лишение лицензии в странах, где она используется как основание для предоставления права недропользования, является исключительной мерой воздействия государства на инвестора, и не применяется в случае нарушения обязательств, последствия которых не имеют принципиального значения для государства и общества. Предусматривается, что аналогичный подход будет реализован при разработке Кодекса.

В условиях сформировавшейся системы регулирования сферы недропользования, а также в целях предоставления инвесторам незыблемых гарантий получения прав на добычу полезных ископаемых на разведанных ими участках, в Кодексе предлагается предусмотреть общее правило, по которому право на разведку полезных ископаемых будет предоставляться только на совмещенной с последующей добычей основе. При этом такое совмещение предполагает проведение как одновременной разведки и добычи на разных участках, так и последовательной разведки и добычи на отдельно взятом участке.

Данное нововведение позволит также устранить правовой пробел действующего Закона о недрах, затрудняющий продолжение разведки в случае обнаружения на части геологического отвода месторождения и перехода на добычу.

Предоставление права на разведку, не совмещенной с правом на добычу, подлежит упразднению в связи с отсутствием интереса со стороны инвесторов. Институт совмещенной разведки и добычи в рамках одного контракта или лицензии успешно применяется в Чили, Великобритании, Норвегии и других странах.

Вышеуказанные новшества позволят максимально оптимизировать сроки предоставления права недропользования, процедуру согласования, прохождения экспертиз и повысить инвестиционную привлекательность сырьевого сектора страны.

**12) Порядок предоставления права недропользования**

В соответствии с Законом о недрах право недропользования предоставляется на основании конкурсных процедур (тендер или аукцион) либо прямых переговоров.

При определении победителя тендера учитываются два показателя – размер предложенного подписного бонуса, а также суммы выплат на социально-экономическое развитие региона. При этом подписной бонус, согласно налоговому законодательству, уплачивается до и после заключения контракта, социальные обязательства уплачиваются после вступления в силу контракта на недропользование в течение всего срока его действия.

Таким образом, конкурсная комиссия сталкивается со сложностью выбора победителя тендера в условиях представления предложений с различными превосходящими относительно друг друга показателями, а также предложений, где показатели являются сопоставимыми по отношению друг к другу.

Отдельного внимания требует вопрос определения размера подписного бонуса при проведении прямых переговоров при предоставлении права недропользования на разведку.

Так, согласно пункту 4 статьи 314 Налогового Кодекса Республики Казахстан, окончательный размер подписного бонуса в сумме не ниже стартового устанавливается решением конкурсной комиссии по результатам проведенного конкурса на получение права недропользования или компетентным органом по результатам проведения прямых переговоров с недропользователем и включается в контракт на недропользование.

На практике окончательный размер подписного бонуса в основном определяется исходя из анализа и сравнения положений контрактов, заключенных в более ранние периоды без учета финансового положения получателя права недропользования или предстоящего объема работ.

В итоге окончательный размер подписного бонуса в большинстве случаев становится обременительным для недропользователя, что, в свою очередь, также влияет на возможность надлежащего выполнения им принятых обязательств.

Таким образом, оба вышеназванных принципа предоставления права недропользования не соответствуют наилучшей международной практике и отпугивают потенциальных инвесторов.

В этой связи, в Кодексе предполагается предусмотреть следующие процедуры по предоставлению права недропользования:

1. Предоставление права недропользования на бесконкурсной основе, основанной на общеизвестном в международной практике принципе «Первый пришел – первый получил» (First come, first served).

Поправками в Закон о недрах, внесенными в декабре 2014 года, отчасти данный принцип был реализован. Однако в рамках Кодекса предлагается данный принцип предоставления права недропользования, по которому право недропользования будет предоставляться лицу, первому обратившемуся с надлежащим заявлением, и соответствующему предъявляемым требованиям и условиям внедрить в полной мере.

Указанный принцип будет применяться при предоставлении:

права на разведку и добычу твердых полезных ископаемых, общераспространенных полезных ископаемых, лечебных грязей, подземных вод;

права на разведку углеводородов на малоизученных и неперспективных участках недр;

права на использование подземных полостей, не связанного с разведкой и (или) добычей полезных ископаемых;

права по использованию техногенных минеральных образований, находящихся в государственной собственности;

исключительного права на участок старательской добычи.

Предлагается предусмотреть, что учет поданных заявлений будет производиться с точностью до секунды и право недропользования будет предоставлено первому обратившемуся лицу.

Кроме того, на бесконкурсной основе предлагается сохранить возможность получения права недропользования для национальных компаний (в частности в сфере углеводородов), при этом ограничив их право на резервирование участка недр сроком в один год.

1. В Кодексе предлагается сохранить введенную в декабре 2014 года в действующий Закон о недрах процедуру предоставления права недропользования на основе аукциона. Данную процедуру предлагается применять для предоставления права недропользования на разведку и добычу углеводородов. В основе критерия определения победителя аукциона будет лежать наибольший размер платежа участника аукциона на предоставление права недропользования, установленного по результатам аукциона. Если предмет аукциона не пожелал приобрести ни один из его участников, исходная цена может быть снижена или предмет аукциона снят с данного аукциона.

Кроме того, в Кодексе предлагается усовершенствовать текущий тендерный порядок предоставления права недропользования в отношении разведки и добычи углеводородов.

Так, в основе выявления победителя тендера будет лежать объем работ, заявленных в конкурсном предложении. При этом сравнение тендерных заявок будет осуществляться по заранее утвержденной и известной формуле и методике подсчета (бальная система). Например: 1 кв. км 3D сейсмических работ = Х км 2D сейсмических работ, или 1 скважина = Х км 2D сейсмических работ.

Формула и методика подсчета баллов должна быть указана в техническом задании, разрабатываемом отдельно для каждого участка недр, выставленного на конкурс, с учетом его особенностей. Кроме того, техническое задание может также содержать иные требования, которые победитель тендера будет обязан выполнить в процессе недропользования.

В случае представления лишь одной заявки, тендер подлежит отмене, и право недропользования должно предоставляться единственному заявителю. Таким образом, работы, заявленные победителем тендера или лицом, представившим единственную тендерную заявку (в случае отмены тендера), будут формировать основу «рабочей программы» недропользователя.

Квалификация.

В отдельных случаях важным условием предоставления права недропользования является соответствие претендентов установленным квалификационным требованиям. Уровень данных требований будет варьироваться в зависимости от вида предоставляемого права недропользования (например: разведка, добыча, использование подземных полостей и др.), вида полезных ископаемых, в отношении которых испрашивается право недропользования (например: уран, метан из угольных пластов и т.п.) или сложности территории, на которой предполагается проведение операций по недропользованию. В тех же случаях квалификационные требования будут предъявляться и при передаче права недропользования лицам, приобретающим соответствующие права недропользования.

К квалификационным требованиям должны относиться такие параметры как: финансовые и технические возможности, наличие квалифицированного персонала (в предусмотренных случаях) и, возможно, другие аспекты.

Необходимо отметить, что в определенных случаях установление квалификационных требований не является оправданным, например при предоставлении права на добычу полезных ископаемых старательским способом. В этой связи, в Кодексе предполагается не предусматривать какие-либо квалификационные требования к претендентам на получение права на добычу полезных ископаемых старательским способом.

**13) Проектные документы**

По единодушному мнению международных экспертов, недропользователей и представителей государственных органов, действующий в настоящее время порядок подготовки, экспертизы, согласования и утверждения проектных документов, включая внесение в них изменений и дополнений, необоснованно длителен (фактически до года и более), сложен и неэффективен. Более того, характер и содержание составляемых и используемых сегодня проектных документов также не отвечает международной практике.

Действующий Закон о недрах придал проектной документации статус одного из основополагающих документов при проведении операций по недропользованию. При этом проектные документы содержат технико-экономические показатели, которые затем переносятся в рабочую программу в виде обязательств с описанием затрат по каждому году.

Следует отметить, что в проектные документы и рабочую программу закладываются только планируемые, прогнозные показатели и расходы.

Вместе с тем, условия предложений на рынке товаров, работ, услуг меняются постоянно, как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Так, если в начале года компания планировала одни финансовые затраты, а в течение года они оказались выше или ниже, то недропользователь подпадает под риск ответственности перед государством, невзирая на то, что начнет в оперативном режиме инициировать процедуру изменений проектных показателей и, если необходимо, изменений в рабочую программу и контракт.

При этом такой риск ответственности для недропользователя чреват не только штрафами, но и расторжением контракта, если в этот период он получит от компетентного органа уведомление о нарушении контрактных обязательств, к которым отнесены условия проектных документов.

Практика недропользования показала, что такие отклонения возникают постоянно. Более того, сами сведения, используемые для разработки проектных документов, также подвержены постоянным изменениям, что влияет на необходимость внесения последующих изменений. В этой связи недропользователь лишен возможности оперативно реагировать на изменения рыночных условий.

Если рассмотреть практическую сторону процесса внесения изменений в проектные документы и рабочие программы, то возникает следующая ситуация. Так, составление проектного документа или изменений в него (с привлечением проектной компании, разработавшей первоначальный проект), прохождение экспертиз в местных органах санитарной безопасности, по чрезвычайным ситуациям и экологии, согласование предОВОС, назначение независимого эксперта центральной комиссии по разведке и разработке полезных ископаемых, исправление проекта согласно замечаниям эксперта и отправка окончательной версии в центральную комиссию по разведке и разработке полезных ископаемых на рассмотрение, занимает минимум 3 месяца, а по Рабочей программе – еще 2-3 месяца.

В итоге у недропользователей в большинстве случаев возникает ситуация, когда проектный документ утвержден так поздно, что к этому времени текущие экономические условия, а также геологические и технические приоритеты изменились. Соответственно только что измененный проектный документ уже стал неактуальным, и недропользователям нужно готовить новый проект и проходить все этапы согласования заново.

В этой связи в Кодексе предлагается предусмотреть следующие проектные документы при проведении операций по недропользованию, порядок их подготовки, случаи их экспертизы и согласования:

1. на всех стадиях недропользования проектные документы будут разрабатываться в соответствии с рекомендациями казахстанских и общепризнанных зарубежных отраслевых ассоциаций и институтов и утверждаться исключительно недропользователем;
2. проектный документ на стадии разведки будет именоваться планом разведочных работ; для твердых и общераспространенных полезных ископаемых план разведочных работ будет представляться соответствующим государственным органам в уведомительном порядке до начала осуществления работ, предусматривать описание методов, способов, объемов запланированных работ и не будет подлежать обязательным экспертизам, согласованиям и утверждениям со стороны государственных органов и иных организаций; для разведки углеводородов предлагается сохранить согласование плана с компетентным органом;
3. проектные документы на проведение работ по пробной эксплуатации или опытно-промышленной добыче будут именоваться соответственно проектом пробной эксплуатации и проектом опытно-промышленной добычи;
4. на стадии добычи углеводородов будет предусмотрен единый документ, сочетающий в себе характеристики ныне применяемого документа в виде рабочей программы и проектных документов на проведение работ по добыче; данный документ будет именоваться планом разработки месторождения (по аналогии с FDP – «field development plan»), общеизвестным документом в практике разработки месторождений углеводородов);
5. план разработки месторождения будет содержать вариативные (затраты, объем добычи) и фиксированные (например, срок ввода в эксплуатацию) показатели;
6. на стадии добычи твердых и общераспространенных полезных ископаемых проектный документ будет именоваться планом горных работ, а при добыче остальных (за исключением углеводородных) видов полезных ископаемых – планом добычи;
7. все проектные документы, предусматривающие пробную эксплуатацию, опытно-промышленную или промышленную добычу полезных ископаемых, должны разрабатываться отдельно для каждого месторождения и подлежать обязательной экологической экспертизе и экспертизе в области промышленной безопасности, а при пробной эксплуатации и разработке месторождения углеводородных полезных ископаемых – дополнительному согласованию с компетентным органом;
8. выбор экономически обоснованных методов и технологий разработки должен определяться недропользователем самостоятельно на основе отраслевых рекомендаций, соответствующих требованиям промышленной безопасности и экологическим нормам;
9. начало работ по добыче будет обусловлено утверждением недропользователем плана разработки месторождения или плана горных работ после проведения указанных выше экспертиз и согласования;
10. план разработки месторождения должен подлежать периодическому изменению, исходя из стадийности работ и с учетом рыночной конъюнктуры. Согласование должно осуществляться государственным органом не контрольно, а управленческого характера, активно участвующим в течение всего жизненного цикла эксплуатации участка недр, месторождения (путем постоянного мониторинга, анализа и согласования необходимых изменений в вариативные показатели без каких-либо штрафных санкций).

В этой связи, государственное регулирование в этой сфере должно быть направлено на создание необходимой базы в сфере проектирования эксплуатации месторождений, соответствующей лучшим международным стандартам отрасли, на развитие кадровой и научно-технической базы.

Как отмечалось выше, по примеру успешных зарубежных практик, в предусмотренных настоящей Концепцией случаях, условия недропользования, с учетом обязательных требований, будут формироваться потенциальными недропользователями самостоятельно.

Обязательства по расходам на разведку и добычу полезных ископаемых будут указаны непосредственно в лицензиях или контрактах, базируясь на требованиях, предусмотренных в Кодексе.

**14) Оценка запасов**

На сегодняшний день в Казахстане действует методика и система подсчета запасов полезных ископаемых, разработанная в 1960 году и пересмотренная в 1981 году. Данная система применяется только в республиках бывшего Советского Союза и в существующих социалистических странах, в которых экономика полностью находится под контролем государства (плановое хозяйство, командно-административная система), тогда как в ведущих добывающих странах с рыночной экономикой используются иные более гибкие и рыночно ориентированные подходы к оценке запасов, их утверждении и подтверждении.

Так, в США, Канаде, ЮАР и Австралии, оценка ресурсов и запасов полезных ископаемых осуществляется не государственным органами, а так называемыми компетентными лицами, являющимися независимыми экспертами, состоящими в профессиональной саморегулируемой организации и несущими ответственность за представленное заключение. В таких странах государство не является активным участником процесса недропользования, оно лишь создает правила деятельности в сфере недропользования, способствующие привлечению инвестиций. При этом оценка ресурсов и запасов полезных ископаемых осуществляется в соответствии с отраслевыми рекомендациями (best practices), а не правилами, установленными государством, поэтому понятие «государственная экспертиза недр» в значении текущей казахстанской системы оценки запасов полезных ископаемых не существует в принципе.

В тех же странах инвестиционное и экспертное сообщество приняли соответствующие требования к листинговым компаниям (недропользователям или их материнским организациям) о предоставлении публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, ресурсах и запасах твердых полезных ископаемых (т.е. данные правила являются частью соответствующих биржевых правил): кодекс JORC (Австралия), SME Guide (США), CIM (Канада), SAMREC (ЮАР) и др. Данные требования обеспечивают сферу недропользования прозрачной системой отчетности о ресурсах и запасах твердых полезных ископаемых, тем самым предоставляя инвесторам базу для принятия решений относительно инвестиций в горнодобывающие компании и их проекты. Данная система регулирования оценки ресурсов и запасов твердых полезных ископаемых является наиболее передовой в мировой практике.

Принимая во внимание международную практику и тенденции, разработчиком предлагается повысить прозрачность и предсказуемость сферы недропользования через внедрение международной системы стандартов отчетности по запасам полезных ископаемых CRIRSCO. Внедрение передовой системы регулирования оценки ресурсов и запасов твердых полезных ископаемых на примере развитых горнодобывающих стран, во-первых, позволит привлечь в горнодобывающую индустрию Республики Казахстан инвестиции с внешних рынков капитала (через большую прозрачность информации о месторождениях в понятных для инвесторов терминах). Во-вторых, позволит сбалансированно и успешно внедрить новые условия недропользования по твердым полезным ископаемым, изложенным в настоящей Концепции. Для имплементации новой системы оценки ресурсов и запасов полезных ископаемых потребуется создание саморегулируемой организации – национального института сертифицированных экспертов по оценке ресурсов и запасов твердых полезных ископаемых согласно международной ведущей практике и стандартам.

В нефтегазовой отрасли на текущий момент действует классификация запасов, утвержденная в 2005 году, которая в свою очередь унаследовала принципы классификации запасов СССР 1983 года.

При этом данная классификация не всегда учитывает мировые экономические изменения, например падение цен на нефть. В таком случае не согласуются геологические и технологические факторы с изменениями экономической рентабельности проектов.

Также, в целях привлечения финансирования и инвестиций нефтегазовые компании в силу условий международных банков и фондовых бирж помимо государственного учета дополнительно должны проводить аудит запасов по международным стандартам.

В этой связи, предлагается пересмотреть действующую классификацию запасов в целях унификации и гармонизации с международной системой учета запасов SPE-PRMS (Petroleum Resources Management System), и в некоторой степени с Комиссией по ценным бумагам США (U.S. Securities and Exchange Commission).

Система управления ресурсами и запасами углеводородов SPE-PRMS разработана в 1997 году Обществом инженеров-нефтяников (Society of Petroleum Engineers, SPE) совместно с Мировым нефтяным конгрессом (World Petroleum Congress, WPC) и Американской ассоциацией геологов-нефтяников (AAPG). В настоящее время действует редакция, принятая в 2007 году.

**15) Национальные компании в сфере недропользования**

В соответствии с Законом о недрах, национальные компании, осуществляющие деятельность в горнорудном, нефтегазовом и урановом секторах недропользования, обладают особым привилегированным положением.

Такое положение заключается в возможности данных национальных компаний получать права недропользования на основе прямых переговоров.

Особое положение национальных компаний должно быть сохранено только в сфере нефтегазового и уранового сектора. В свою очередь, положение национальной компании в нефтегазовом секторе должно ограничиваться, во-первых, возможностью получения права на разведку и добычу на бесконкурсной основе только на перспективных участках недр; во-вторых, возможностью получения права на добычу на бесконкурсной основе и реализации приоритетного права государства исключительно в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение.

В этой связи, в Кодексе предполагается усовершенствовать нормы по определению участков недр и месторождений, имеющих стратегическое значение и закрепить конкретные критерии по их определению.

Так, в целях создания транспарентной и предсказуемой среды для инвесторов, предусматривается определение в Кодексе ясных оснований для определения тех или иных участков недр, месторождений в качестве стратегических. Представляется, что такими основаниями должны стать: величина запасов месторождения, вид полезного ископаемого, географическое расположение и интересы национальной безопасности. Таким образом, любое из следующих оснований должно определять стратегическое значение того или иного участка недр, месторождения: 1) крупные или уникальные месторождения углеводородов и твердых полезных ископаемых; 2) определенные месторождения подземных вод хозяйственно-бытового назначения; 3) любые месторождения урана; 4) участки недр, месторождения, расположенные на море и (или) в приграничной зоне.

Участки недр, месторождения, определенные по перечисленным основаниям в качестве стратегических, должны будут вноситься в перечень таковых, утверждаемый совместно компетентными органами или Правительством Республики Казахстан. При определении данных критериев крупных и уникальных месторождений разработчиком будут приняты во внимание комментарии представителей ОЭСР об установлении адекватного порога запасов полезных ископаемых, поскольку чрезмерно низкий порог, скорее всего, отрицательным образом отразиться на инвестиционной привлекательности сферы недропользования.

Предоставление прав в отношении всех остальных участков недр и месторождений будет производиться национальным компаниям в общем порядке и наравне с иными субъектами недропользования. Данная мера должна способствовать привлечению частных инвестиций в геологоразведку и добычу.

Кроме того, в Кодексе предполагается завершить процесс по разграничению деятельности национальных компаний, занятых в горнорудном секторе.

Также, в Кодексе предлагается исключить из компетенции Межведомственной комиссии вопросы, связанные с реализацией государством приоритетного права на приобретение отчуждаемых национальными компаниями прав недропользования (или его части) и (или) объектов, связанных с правом недропользования, поскольку действующее положение представляется нелогичным.

Кроме того, предлагается ввести в состав Межведомственной комиссии представителей национальных нефтегазовых, урановых и горнорудных компаний, одновременно исключив отдельное рассмотрение данными компаниями возможности приобретения отчуждаемых частными лицами прав недропользования и (или) связанных с ними объектов.

**16) Порядок разрешения споров**

Одним из главных инструментов защиты прав инвесторов является возможность передачи споров, связанных с условиями недропользования или лишением права недропользования, на разрешение в арбитраж (кроме тех споров, которые в силу законодательства не могут быть рассмотрены кроме как государственными судами Республики Казахстан; например, иск о восстановлении права недропользования, прекращенного по инициативе компетентного органа).

Возможность передачи спора на рассмотрение неподконтрольного государству института по разрешению споров наглядно продемонстрирует готовность государства предоставить гарантии соблюдения прав инвесторов при осуществлении ими инвестирования в сферу недропользования в Казахстане.

Предполагается, что возможность заключения арбитражного (третейского) соглашения по инициативе недропользователя будет закреплена в самом Кодексе. При этом во избежание задержек с оформлением права недропользования, которые могут возникнуть из-за необходимости согласования сторонами условий арбитражного соглашения, планируется, что в Кодексе будут предусмотрены основные условия арбитража, которые будут приемлемыми для государства, если недропользователь инициирует заключение арбитражного соглашения («Основные Условия»).

Арбитражное соглашение будет считаться заключенным, если недропользователь (в независимости от того, является ли он истцом или ответчиком по спору) направил в соответствующий арбитраж и (или) государству уведомление о своем намерении решать спор в арбитраже на определенных в Кодексе Основных Условиях по умолчанию. А воля и согласие государства заключить такое арбитражное соглашение на Основных Условиях по умолчанию будет закреплена в самом Кодексе (по аналогии с механизмом, который был заложен в законе РК об иностранных инвестициях, успешно работавшем в Казахстане до того, как он был заменен законом РК об инвестициях в 2003 году).

Такая форма заключения арбитражного соглашения имеет стратегически важное значение для повышения инвестиционной привлекательности сферы недропользования, поскольку решение вопроса о заключении самостоятельного арбитражного соглашения может затянуть на неопределенный срок переговорный процесс об условиях недропользования между недропользователем и государством или и вовсе сделать заключение такого арбитражного соглашения невозможным в тех случаях, например, когда право недропользования предоставляется на основании лицензии, а не контракта.

В этой связи, предлагается, что в Кодексе будут регламентироваться следующие Условия по умолчанию: 1) форум арбитража и, соответственно, применимые правила; 2) место арбитража; 3) количество арбитров; и 4) язык арбитража.

Во избежание сложностей с определением регламента арбитража и с администрированием арбитражного процесса, при выборе форума по инициативе недропользователя предлагается допустить выбор только одного из постоянно действующих арбитражных институтов.

В отношении места арбитража: возможность выбора места арбитража (и соответственно, применимого процессуального права) за рубежом, а также возможность выбора иностранного постоянно действующего арбитражного института предлагается ограничить только для проектов разведки углеводородов и твердых полезных ископаемых, по которым условия контракта или лицензии предусматривают определенное минимальное пороговое значение по объему инвестиций (например, в размере 50 и более млн. долларов США). Для всех прочих проектов (включая разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых, подземных вод, лечебных грязей и др.) предлагается предусмотреть возможность передачи споров на рассмотрение только в арбитраж или третейский суд, действующий в Республике Казахстан. Данное предложение основано на том, что необходимо избегать высоких расходов на арбитраж по тем проектам, которые не являются достаточно крупными или важными для экономики страны.

Условием по умолчанию в отношении количества арбитров будет три арбитра (по одному, выбранному каждой стороной, и третьим, выбранным двумя арбитрами, которых выбрали стороны).

**17) Залог и передача права недропользования и связанных с ним объектов**

В соответствии с действующим Законом о недрах передача в залог права недропользования и (или) объектов, связанных с правом недропользования, осуществляется с разрешения компетентного органа или местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы в отношении общераспространенных полезных ископаемых.

На практике данная норма лишь усложняет процесс привлечения финансирования, поскольку:

во-первых, процедура сбора необходимых документов и их рассмотрение занимает продолжительное время в связи с тем, что аналогична отчуждению права недропользования и (или) объектов, связанных с ним (недропользователь обязан представить пакет документов на русском и казахском языках по перечню согласно статье 37 Закона о недрах. При этом, любое формальное несоответствие требованиям пункта 2 статьи 37 Закона о недрах является препятствием для выдачи разрешения);

во-вторых, обращение взыскания на предмет залога в любом случае требует повторного получения разрешения.

Таким образом, создаются явно излишние административные барьеры для привлечения инвестиций.

Кроме того, действующий Закон о недрах предписывает направлять кредит, полученный под залог права недропользования и (или) объектов, связанных с правом недропользования, исключительно «на цели недропользования либо организации последующих переделов на территории Республики Казахстан, предусмотренных контрактом на недропользование, самим недропользователем или дочерней организацией со стопроцентной долей участия недропользователя в ее уставном капитале». Данное положение неоправданно «перекладывает» на государственные органы функции по контролю использования частных средств, тогда как в мировой практике такой контроль осуществляется кредитором.

В этой связи, в Кодексе предлагается исключить необходимость получения разрешения компетентного органа или местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы при передаче права недропользования, объектов, связанных с правом недропользования, в залог, заменив данную процедуру уведомительным порядком. Требование о целевом использовании кредита, полученного при указанном залоге также должно подлежать отмене.

Кроме того, в Кодексе предполагается расширить перечень случаев, исключающих необходимость получения разрешения компетентного органа при передаче права недропользования и связанных с ним объектов. Данная мера позволит усилить оборотоспособность права недропользования, к примеру, внутри одной группы лиц.

**18) Техногенные минеральные образования**

В рамках Кодекса необходимо окончательно разрешить проблемные вопросы правового регулирования отношений, связанных с техногенными минеральными образованиями (далее - ТМО). В особенности представляется необходимым урегулирование вопроса собственности на ТМО, сформированные и заскладированные после 30 мая 1992 года вместе и в отдельности от ТМО, принадлежащих государству.

Учитывая значительное накопление объемов ТМО в республике, явное упущение выгоды экономики государства от их использования, а также негативное влияние ТМО на окружающую среду, в Кодексе предлагается исключить различные процедурные и правовые барьеры для использования ТМО с целью извлечения из них полезных ископаемых, использования в строительстве и иных хозяйственных целях при условии, что такое использование не усилит негативное воздействие на окружающую среду.

Представляется, что одной из эффективных мер по стимулированию вовлечения ТМО в хозяйственный оборот послужит окончательное установление ясного механизма, разграничивающего право собственности на ТМО между государством и частными лицами, на практике стимулирующего и позволяющего вовлечь ТМО в хозяйственный оборот.

В Кодексе также предлагается закрепить, что извлечение полезных компонентов из ТМО, находящихся в государственной собственности, должно, если не являться в прямом смысле недропользованием, то быть приравненным к нему. Соответствующие права будут предоставляться на основании лицензий, выдаваемых местными исполнительными органами областей, города республиканского значения по принципу «Первый пришел – первый получил». В отношении тех государственных ТМО, которые не содержат извлекаемых полезных компонентов, но могут быть использованы иным образом (например, для целей строительства), необходимо обеспечить возможность их отчуждения в частную собственность по гражданско-правовым сделкам в соответствии с требованиями законодательства о государственном имуществе.

**19) Закупки недропользователей**

В соответствии со статьей 77 действующего Закона о недрах приобретение товаров, работ и услуг при проведении операций по недропользованию, в том числе подрядчиками, осуществляется одним из следующих способов:

1) открытый конкурс;

2) из одного источника;

3) запрос ценовых предложений;

4) через систему электронных закупок;

5) через товарные биржи.

При этом первые четыре способа должны осуществляться с обязательным использованием реестра товаров, работ и услуг, используемых при проведении операций по недропользованию, и их производителей, или с использованием недропользователем иных систем электронного закупа, расположенных в казахстанском сегменте сети Интернет, работа которых синхронизирована с работой реестра товаров, работ и услуг, используемых при проведении операций по недропользованию, и их производителей.

Таким образом, недропользователи Казахстана фактически ограничены в закупках товаров, работ и услуг необходимого качества, либо вынуждены закупать такие товары у посредников, так как зачастую зарубежные производители не заинтересованы в участии в конкурсах на территории Республики Казахстан.

Кроме того, правоприменительная практика показывает необоснованность введения требований по закупкам недропользователей, так как в конечном итоге закладываемый в указанную норму Закона показатель состязательности не достигается. Большинство закупок посредством установления завышенных требований в технической спецификации проводятся под конкретного поставщика.

В мировой практике процедуры закупа товаров, работ и услуг (далее – ТРУ) недропользователями, представляющими частный сектор, не относятся к сфере государственного регулирования, поскольку вопросы оправданного и эффективного закупа являются исключительной сферой интересов и прерогативой недропользователя и его акционеров (участников). Законодательная регламентация данных процедур дает обратный эффект, неоправданно затрудняя повседневную деятельность частных недропользователей, создавая условия для коррупции.

Согласно мнению экспертов ОЭСР, мировая практика стимулирования развития местных производителей ТРУ и местных кадров основывается не на требованиях, устанавливаемых государством в одностороннем порядке, а на создании предпосылок и условий по производству местными поставщиками качественных ТРУ и подготовке местных кадров, востребованных в частном секторе.

На основании вышеизложенного, в Кодексе предлагается отказаться от контроля закупок ТРУ недропользователями.

Кроме того, в связи с предстоящим вступлением республики во Всемирную Торговую Организацию, а также в связи с вступлением в силу с 1 января 2015 года Договора о Евразийском экономическом союзе, в Кодексе предполагается пересмотреть процесс регулирования закупок ТРУ в сфере недропользования, а также требований по местному содержанию в ТРУ.

Так, в частности, в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, Казахстан не вправе выдвигать требования о размере закупок товаров у казахстанских производителей. А в соответствии с основными обязательствами, принятыми Казахстаном в рамках вступления во Всемирную Торговую Организацию, требования о казахстанском содержании в закупках работ и услуг не может превышать 50%.

Таким образом, предлагаемые подходы соответствуют принятым международным обязательствам Республики Казахстан и будут способствовать вхождению нашей страны в число наиболее конкурентоспособных стран мира.

**20) Разведка и добыча нетрадиционных для Казахстана полезных ископаемых**

Растущие мировые и Казахстанские потребности в минеральном сырье и создание новых высокотехнологичных производств требуют комплексного развития минерально-сырьевой базы. При этом перспективными направлениями являются не только поиск новых традиционных месторождений, а также разведка и добыча нетрадиционных для Казахстана видов полезных ископаемых.

Данное перспективное инновационное направление связано с расширением разнообразия минерально-сырьевой базы, организацией новых высокотехнологичных горно-обогатительных и перерабатывающих производств. Этот путь также предполагает замену истощаемых видов сырья другими, способными обеспечить деятельность производств и их инновационное развитие.

В настоящее время разработка нетрадиционных видов полезных ископаемых не урегулирована на законодательном уровне, в связи с чем в Кодексе предполагается закрепить особенности государственного регулирования разведки и добычи таких полезных ископаемых как сланцевые газ и нефть, метан из угольных пластов, а также урегулировать вопросы добычи попутных твердых полезных ископаемых.

**21) Имущество, находящееся на участке, после прекращения права недропользования**

Статьей 81 действующего Закона о недрах установлено, что вопросы перехода прав собственности на оборудование и иное имущество, за исключением денег, ценных бумаг и непроизводственного имущества, используемые недропользователем для проведения разведки или добычи, определяются в контракте, если иное не установлено Законом.

Вне зависимости от перехода права собственности на оборудование и иное имущество к Республике Казахстан за недропользователем сохраняется обязанность демонтажа либо удаления с контрактной территории такого оборудования и иного имущества за его счет в течение срока действия контракта, а также в течение одного года с момента истечения срока действия контракта, за исключением случаев передачи такого оборудования и иного имущества другому лицу в соответствии с письменным уведомлением компетентного органа, либо когда контрактом установлено иное.

Демонтаж и удаление оборудования и иного имущества с контрактной территории вне зависимости от принадлежности такого оборудования и иного имущества должны осуществляться недропользователем способом, безопасным для жизни, здоровья человека и окружающей среды, в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Между тем, действующим Законом не урегулирован вопрос имущества, демонтаж которого может в дальнейшем привести к невозможности продолжения на данном участке операций по недропользованию. Закон прямо обязует недропользователя демонтировать все имущество с контрактной территории.

В этой связи, в Кодексе предлагается закрепить, что удалению и демонтажу в установленные сроки подлежит имущество, перемещение которого не повлечет ущерб для использования недр в будущем. В случае если такое имущество не было удалено или демонтировано в указанные сроки, оно по усмотрению государственного органа вместе с соответствующими средствами ликвидационного фонда может перейти в собственность государству на безвозмездной основе.

**22) Ликвидационный фонд**

Согласно положениям Закона о недрах, отчисления в ликвидационный фонд производятся недропользователем на специальный депозитный счет в любом банке на территории Республики Казахстан.

Использование ликвидационного фонда осуществляется недропользователем с разрешения компетентного органа. На практике компетентный орган в большинстве случаев отказывает в обращениях недропользователей по поводу банковских операций с депозитным счетом ликвидационного фонда. Такая ситуация под влиянием экономических факторов зачастую приводит в конечном результате к обесцениванию средств ликвидационного фонда к тому моменту, когда возникает необходимость его целевого использования.

В этой связи, в Кодексе предлагается усовершенствовать процедуры создания и управления ликвидационным фондом, что позволит обеспечить экологическую безопасность при завершении операций по недропользованию и своевременную ликвидацию последствий таких операций.

**23) Меры по стимулированию выхода сырьевых компаний на отечественный фондовый рынок**

Во многих странах с развитой отраслью недропользования одним из источников привлечения инвестиций является фондовый рынок. При этом на фондовом рынке представлены не только крупные игроки, но и небольшие компании, специализирующиеся на разведочных и небольших добычных проектах, так называемые «юниорские компании».

Привлекая капитал через фондовый рынок в разведочные проекты, такие компании не только позволяют получить инвесторам доход в случае успешной разведки и продажи разведочного проекта, но и выступают драйвером для привлечения новых инвестиций в сферу геологоразведки в целом.

Принятие Кодекса направлено на создание условий для привлечения инвестиций в проекты по геологоразведке и добыче полезных ископаемых, в том числе, через казахстанскую фондовую биржу. При этом в самом Кодексе будут предусмотрены меры по содействию компаниям выходу на отечественный фондовый рынок путем упрощенного порядка выдачи компетентным органом разрешения на первичный выпуск в обращение акций и иных ценных бумаг, являющихся объектами, связанными с правом недропользования.

**24) Стабильность условий недропользования**

Казахстанское законодательство в сфере недропользования на протяжении всей своей истории являлось объектом весьма частого и не всегда обоснованного изменения.

Так, например, в период с декабря 2006 года по январь 2007 года, то есть в течение одного месяца, изменения в базовые законы «О нефти» и «О недрах и недропользовании» вносились трижды. За пять лет своего существования, действующий Закон о недрах изменялся 30 раз, на очереди еще порядка пяти законопроектов, предусматривающих в него изменения, что свидетельствует о нестабильности правил и условий пользования недрами в Казахстане.

В свою очередь, постепенный отказ от ключевых гарантий стабильности условий контрактов на недропользование окончательно подорвал доверие инвесторов.

Так, в частности, в соответствии со статьей 30 Закона о недрах, недропользователю гарантируется защита его прав в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Изменения и дополнения законодательства, ухудшающие результаты предпринимательской деятельности недропользователя по контрактам, не применяются к контрактам, заключенным до внесения данных изменений и дополнений.

Однако указанные гарантии не распространяются на изменения законодательства Республики Казахстан в области обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, в сферах экологической безопасности, здравоохранения, налогообложения и таможенного регулирования.

Отношения по недропользованию являются длящимися, осуществление операций по недропользованию требует больших инвестиционных вложений, и инвестору крайне важно быть уверенным в стабильности правовых условий своей деятельности.

Представляется, что мерой, способной восстановить доверие инвесторов, является так называемая правовая стабильность, которая в том числе включает «стабилизацию» условий недропользования, включая размеры ставок арендных платежей недропользователей, условия возврата территорий разведки, условия расходов на работы по разведке, добыче и другие обязательства финансового характера.

Кроме того, в Кодексе предлагается закрепить гарантии стабильности положений действующих контрактов на недропользование в части возможности продления сроков их действия на установленных в контракте условиях.

1. **Цели принятия законопроекта**

Целью принятия законопроекта является систематизация законодательства в области использования и охраны недр путем его кодификации для выведения сферы недропользования на качественно новый уровень и соответствующего повышения ее инвестиционной привлекательности.

Принятие законопроекта преследует цель и будет означать совершенствование и развитие законодательства Республики Казахстан в области использования и охраны недр, устранение в нем пробелов и противоречий, формирование и внедрение новых правовых институтов, успешно реализуемых на практике в зарубежных странах, а также определение правовых, экономических и социальных условий и гарантий, обеспечивающих эффективное использование недр в Республике Казахстан.

1. **Предмет регулирования законопроекта**

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, возникающие в связи с использованием недр и их ресурсов, взаимодействием субъектов недропользования и государства.

1. **Структура законопроекта**

Структура Кодекса будет соответствовать пандектной системе, то есть будет делиться на общую и особенную части. Подобные примеры структуры кодифицированных актов уже известны законодательству нашей страны: Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Кодекс «О таможенном деле» и др.

Наличие общей части Кодекса позволит регулировать общие и однородные вопросы сферы недропользования, с одной стороны, и отграничить их от специального регулирования, применимого только в отношении определенной деятельности по недропользованию или связанной с ним, определенных видов полезных ископаемых, с отнесением регулирования таких вопросов к особенной части.

Предлагается следующая предварительная структура Кодекса:

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА 2. ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

ГЛАВА 3. НЕДРА И ИХ РЕСУРСЫ

ГЛАВА 4. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР И ИХ РЕСУРСОВ

ГЛАВА 5. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР И ИХ РЕСУРСОВ

ГЛАВА 6. КОМПЕТЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФОНД НЕДР

РАЗДЕЛ III. ПРАВО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 8. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 9. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Лицензия на право недропользования

§ 2. Контракт на право недропользования

ГЛАВА 10. РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРАВОМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И СВЯЗАННЫМИ С НИМ ОБЪЕКТАМИ

ГЛАВА 11. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

РАЗДЕЛ IV. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 12. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА БЕСКОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ

ГЛАВА 13. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ АУКЦИОНА

РАЗДЕЛ V. ПРОВЕДЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ

ГЛАВА 14. ОПЕРАЦИИ ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ

ГЛАВА 15. ПРОЕКТНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

ГЛАВА 16. НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИЙ ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ

ГЛАВА 17. ГЕОЛОГИЧЕСКИЙ И ГОРНЫЙ ОТВОДЫ

ГЛАВА 18. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

РАЗДЕЛ VI. РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА НЕДР

ГЛАВА 19. РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДР

ГЛАВА 20. АУДИТ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 21. СТАНДАРТИЗАЦИЯ РАБОТ

РАЗДЕЛ VII. БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

ГЛАВА 22. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

ГЛАВА 23. СОХРАНЕНИЕ ГЕОМОРФОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ ЗЕМНОЙ ПОВЕРХНОСТИ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

ГЛАВА 24. ПОВРЕЖДЕНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ СРЕДЫ (ГОРНОГО МАССИВА) ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

ГЛАВА 25. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

ГЛАВА 26. ТЕХНИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ (ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ) БЕЗОПАСНОСТЬ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 27. СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ГЛАВА 28. СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ НА ГОРНОМ ПРЕДПРИЯТИИ

РАЗДЕЛ VIII. ИМУЩЕСТВО, ИСПОЛЬЗУЕМОЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАЦИЙ ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ

ГЛАВА 29. ИМУЩЕСТВО ГОРНЫХ И НЕФТЕГАЗОВЫХ ПРОИЗВОДСТВ

РАЗДЕЛ IX. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ГЛАВА 30. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ГЛАВА 31. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

РАЗДЕЛ X. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ГЛАВА 32. ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ XI. ПОРЯДОК НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ УГЛЕВОДОРОДОВ

ГЛАВА 33. РАЗВЕДКА УГЛЕВОДОРОДОВ

ГЛАВА 34. РАЗРАБОТКА МЕСТОРОЖДЕНИЙ УГЛЕВОДОРОДОВ

ГЛАВА 35. СТАТУС УДЕРЖАНИЯ ТЕРРИТОРИИ УЧАСТКА ДОБЫЧИ ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 36. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ УГЛЕВОДОРОДОВ

ГЛАВА 37. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ НЕФТЯНЫХ ОПЕРАЦИЙ НА МОРЕ И ВНУТРЕННИХ ВОДОЕМАХ

ГЛАВА 38. ОСОБЕННОСТИ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ МЕТАНА УГОЛЬНЫХ ПЛАСТОВ

ГЛАВА 39. ОСОБЕННОСТИ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ УГЛЕВОДОРОДОВ НИЗКОПРОНИЦАЕМЫХ ПОРОД

РАЗДЕЛ XII. ПОРЯДОК НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 40. РАЗВЕДКА ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 41. ДОБЫЧА ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 42. СТАТУС УДЕРЖАНИЯ ТЕРРИТОРИИ УЧАСТКА ДОБЫЧИ ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 43. ОСОБЕННОСТЬ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ СПЕЦИАЛЬНЫМИ МЕТОДАМИ

РАЗДЕЛ XIII. ПОРЯДОК НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 44. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 45. РАЗВЕДКА ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 46. ДОБЫЧА ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГЛАВА 47. ОСОБЕННОСТИ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЯХ

РАЗДЕЛ XIV. ПОРЯДОК НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ЛЕЧЕБНЫХ ГРЯЗЕЙ

ГЛАВА 48. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЛЕЧЕБНЫХ ГРЯЗЯХ

ГЛАВА 49. РАЗВЕДКА ЛЕЧЕБНЫХ ГРЯЗЕЙ

ГЛАВА 50. ДОБЫЧА ЛЕЧЕБНЫХ ГРЯЗЕЙ

РАЗДЕЛ XV. ПОРЯДОК НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

ГЛАВА 51. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОДЗЕМНЫХ ВОДАХ КАК ОБЪЕКТЕ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ

ГЛАВА 52. РАЗВЕДКА ПОДЗЕМНЫХ ВОД

ГЛАВА 53. ДОБЫЧА ПОДЗЕМНЫХ ВОД

ГЛАВА 54. ОСОБЕННОСТИ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ПОДЗЕМНЫХ ВОД В ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЯХ

РАЗДЕЛ XVI. СТРОИТЕЛЬСТВО И (ИЛИ) ЭКСПЛУАТАЦИЯ ПОДЗЕМНЫХ СООРУЖЕНИЙ И ЕСТЕСТВЕННЫХ ПОЛОСТЕЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С РАЗВЕДКОЙ И (ИЛИ) ДОБЫЧЕЙ

ГЛАВА 55. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА 56. ПРАВО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА СТРОИТЕЛЬСТВО И (ИЛИ) ЭКСПЛУАТАЦИЮ ПОДЗЕМНЫХ СООРУЖЕНИЙ И ЕСТЕСТВЕННЫХ ПОЛОСТЕЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С РАЗВЕДКОЙ И (ИЛИ) ДОБЫЧЕЙ

РАЗДЕЛ XVII. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГЕОТЕРМАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

ГЛАВА 57. РАЗВЕДКА ГЕОТЕРМАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

ГЛАВА 58. ЭКСПЛУАТАЦИЯ ГЕОТЕРМАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

РАЗДЕЛ XVIII. ИЗУЧЕНИЕ НЕДР

ГЛАВА 59. ГЕОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗУЧЕНИЕ НЕДР

ГЛАВА 60. ГИДРОГЕОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРИ ПОИСКЕ И РАЗВЕДКЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И ПОДЗЕМНЫХ ВОД

РАЗДЕЛ XIX. НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРЕДЕЛАХ ВНУТРЕННИХ ВОД, ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МОРЯ, ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ И ЗАКРЕПЛЕННОГО ЗА ГОСУДАРСТВОМ УЧАСТКА МОРСКОГО ДНА В МЕЖДУНАРОДНОМ РАЙОНЕ

ГЛАВА 61. НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРЕДЕЛАХ ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОД И МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ ГОСУДАРСТВА

РАЗДЕЛ XXI. ТЕХНОГЕННЫЕ МИНЕРАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ

ГЛАВА 62. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ТЕХНОГЕННЫХ МИНЕРАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

ГЛАВА 63. ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОГЕННЫХ МИНЕРАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

РАЗДЕЛ XXII. ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ СТАРАТЕЛЬСКИМ СПОСОБОМ

ГЛАВА 64. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ДОБЫЧЕ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ СТАРАТЕЛЬСКИМ СПОСОБОМ

РАЗДЕЛ XXIII. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. **Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия принятия законопроекта**

Правовые последствия принятия законопроекта: установление ясного, четкого, стабильного регулирования отношений по недропользованию законодательным актом, обладающим высокой юридической силой, как следствие – минимизация законодательных противоречий, регулирующих отношения в области недропользования. Установление разумно либерального режима недропользования, направленного на соблюдение баланса интересов государства и инвесторов в сфере недропользования.

Социально-экономические последствия принятия законопроекта:

Принятие Кодекса будет способствовать привлечению новых инвестиций в геологоразведку, что повлечет открытие новых месторождений полезных ископаемых. Это в свою очередь приведет к следующим результатам:

* росту добычи в стране на 10-13%;
* увеличению поступлений налогов недропользователей на ~300 млрд.тг. в год;
* росту ВВП на 1,9-2,5%;
* увеличению занятости в отрасли и росту услуг сервисных и подрядных организаций.

1. **Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом**

Принятие Кодекса потребует признания утратившим силу Закона «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года. Также утратят силу все подзаконные акты, принятые и ныне действующие в связи с реализацией данного закона. В связи с принятием Кодекса для целей его реализации потребуется разработка и принятие ряда новых подзаконных актов.

Принятие Кодекса потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты, регулирующие смежные с недропользованием общественные отношения. В частности предусматривается внесение изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года «Об административных правонарушениях», Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года, Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года, Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года, Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года, Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)», законы Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах», от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях», от 6 января 2011 года «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан», от 15 марта 1999 года «О государственных секретах», а также признание утратившим силу Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании».

1. **Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами**

В настоящее время вопросы, входящие в предмет регулирования Кодекса, отчасти регламентируются Конституцией Республики Казахстан, Гражданским кодексом Республики Казахстан, Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан, Экологическим кодексом Республики Казахстан, Земельным кодексом Республики Казахстан, Водным кодексом, а также законами Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», «О государственной поддержке индустриально-инновационной деятельности», «О разрешениях и уведомлениях», «О техническом регулировании», «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» и другими нормативными правовыми актами, регламентирующими отношения в сфере охраны и пользования недр.

1. **Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта**

Вопрос наличия зарубежного опыта необходимо рассматривать в двух плоскостях:

1) наличие мирового опыта по кодификации законодательства о недрах и недропользовании;

2) учет в разработке кодифицированного законодательного акта, регулирующего отношения в сфере недропользования Казахстана, наилучшей международной практики.

**Опыт в сфере кодификации законодательства**

Кодификация той или иной отрасли права имеет весьма широкое распространение в законодательной практике за рубежом.

Стоит отметить, что в странах, где выстроена четкая иерархичность системы законодательства о недропользовании и горном производстве, где данное законодательство выделено в отдельную отрасль, наблюдается устойчивый рост инвестиций в данный сектор экономики.

Систематизация законодательства о недрах и недропользовании в странах романо-германской правовой семьи реализовалась, прежде всего, путем принятия кодексов и субординированных институциональных законов. В частности, к таковым странам относятся Чили, Бразилия, Аргентина, Франция, Украина и другие.

Для стран англо-саксонской правовой семьи кодификация, как форма отраслевой систематизации законодательства, не является характерной, за исключением США. Однако в таких странах, переживающих подъем добывающей отрасли, также наблюдается системность и вертикаль построения законодательства в сфере разведки и добычи полезных ископаемых. Прежде всего, такая системность выражается в принятии статута или акта, который, по сути, является и выполняет роль кодекса в том его значении, которое имеет место в романо-германской системе права, на основе и в соответствии с которым принимаются субординированные законодательные и подзаконные акты.

Подобная система правового регулирования существует в Канаде, Австралии, ЮАР и Индии, то есть именно в тех странах, где имеет место устойчивый рост сферы недропользования и постоянный приток инвестиций в добывающую отрасль.

Вместе с тем, определенным ориентиром для развития законодательства Казахстана о недропользовании также может стать изучение опыта формирования законодательства о недрах в ряде стран дальнего зарубежья, складывавшегося в течение столетий.

В большинстве зарубежных стран с развитым горным производством формирование системы законодательства о недрах осуществлялось в виде кодификации (ФРГ, Франция, Италия), инкорпорации (США) либо систематизации (Англия).

Изучение опыта зарубежных стран при надлежащей организации законотворческих работ, должном отношении к систематизации может положительно сказаться на качестве обновляемого законодательства Казахстана в сфере недропользования. Такие исследования необходимы, ибо они способствуют не только совершенствованию соответствующего законодательства Казахстана, но и служат улучшению взаимопонимания при контактах Казахстана в рамках международных отношений.

Так, в частности, большинство из новых подходов, заложенных в Кодексе в качестве основ регулирования сферы недропользования в Казахстане, заимствованы из передового опыта зарубежных стран.

**Наличие зарубежного опыта по предлагаемым в концепции новым подходам регулирования сферы недропользования**

***Какие органы государственной власти главным образом влияют на деятельность недропользователей? Какие у них роли?***

**Австралия**

Институциональная база разведки и добычи УВС была изменена в 2012 г. таким образом, чтобы ответственность за административные и управленческие функции, касающиеся разведки и добычи на шельфе, возлагалась на единый национальный распорядительный орган, Национальное управление правами собственности на шельфовые углеводородные ресурсы (NOPTA).

Этот орган входит в состав Отдела природных ресурсов министерства природных ресурсов, энергетики и туризма. Регулирование вопросов техники безопасности и защиты окружающей среды относится к сфере компетенции Национального департамента управления техникой безопасности и защитой окружающей среды при добыче шельфовых углеводородов (NOPSEMA). Это независимый законодательно учрежденный орган.

Министерство промышленности Австралии является основным органом, содействующим развитию энергетического рынка и проведению политики, связанной с ресурсами.

Политика Министерства промышленности в отношении регулирования энергетического рынка и ресурсов внедряется путем сотрудничества различных учреждений, включая Постоянно действующий совет по энергетике и природным ресурсам (SCER), Комиссию по энергетическому рынку Австралии (AEMC), Австралийского оператора энергетического рынка (AEMO), Национальное управление правами собственности на шельфовые углеводородные ресурсы (NOPTA), Национальный департамент управления техникой безопасности и защитой окружающей среды при добыче шельфовых углеводородов (NOPSEMA) и правительственную организацию «Геонаука» (Geoscience).

SCER – это национальный политический орган и орган управления энергетическим рынком Австралии (электричество и газ), а также разведкой, добычей и переработкой сырой нефти и шельфовым минеральным сырьем.

AEMC является органом, ответственным за регулирование и развитие рынка электричества и природного газа, а также передающих и распределительных сетей и рынки розничных покупателей

«Геонаука» - это правительственный орган, ответственный за «открытие и разработку ряда различных источников энергии, как на суше, так и на шельфе». Он «задействован в таких сферах как геотермальная энергетика, энергия, добываемая из нефти и газа, уран и торий, а также другие, менее освоенные, формы потенциальной энергии».

На шельфовых территориях главным органом, ответственным за регулирование углеводородных ресурсов, является NOPSEMA. Согласно NOPSEMA, его роль заключается в «работе с отраслью, заинтересованными сторонами и другими учреждениями в целях обеспечения надлежащего контроля всех рисков безопасности, целостности и загрязнения окружающей среды; независимого управления законодательством в сфере безопасности, целостности и экологического контроля разведки и добычи шельфовой нефти и газа; поддержке нормативной базы, способствующей постоянному совершенствованию характеристик безопасности, целостности и защиты окружающей среды в отрасли разведки и добычи нефти и газа на шельфе; развития людей, процессов и систем, которые действенны и эффективны.

**Западная Австралия**

Сектор добычи полезных ископаемых управляется Департаментом добычи полезных ископаемых и нефти. Например, штат имеет систему Уполномоченного органа по охране. Уполномоченный орган отвечает за управление правами и собирает суд, где проводится открытые слушания дел по всем правам на полезные ископаемые, за исключением Права на добычу полезных ископаемых. Уполномоченный орган – это оплачиваемый магистрат. Суд может рассматривать все судебные жалобы, возражения, иски и другие процедуры, связанные с правами на полезные ископаемые, включая вступление в силу контрактов; присуждение компенсаций или убытков; назначение конкурсных управляющих; рассмотрение и определение возражений; определение участков; размеры границ любого права на полезное ископаемое; определение партнерских вопросов; расторжение партнерств добывающей отрасли; разделение, продажу, утилизацию и отделение любого имущества добывающей отрасли или конфликты, относящиеся к ним; а также прекращение или приостановление операций по добыче, которые могут быть опасны для здоровья.

Одна из основных функций Департамента – это обеспечить процессы своевременного утверждения прав на полезные ископаемые. Все права регистрируются. Отдел прав на полезные ископаемые отвечает за управление правами на полезные ископаемые и поддержание системы регистрации. На сегодняшний день, заявки на право разработки полезных ископаемых, а также решения по таким правам могут выполняться он-лайн, включая оплату всех пошлин электронными переводами.

Департамент по добыче полезных ископаемых и нефти установил критерии качества для соответствия конечным срокам в процессах утверждения прав на полезные ископаемые. Каждые три месяца он публикует отчеты по процессам утверждения, описывая полученные заявки, процент рассмотренных дел и анализ рабочих зон. Департамент также может отслеживать рабочие нагрузки, определять появляющиеся тенденции и распределять ресурсы по тем секторам, где они наиболее необходимы.

Правительство Западной Австралии также установило “концепцию ведущего агентства”. Департамент добычи полезных ископаемых и нефти (DMP) является ведущим агентством по координированию системы утверждения заявок в добывающем секторе. Следовательно, он отвечает за необходимую связь с другими Департаментами. Этот процесс означает установление эффективного процесса утверждения. DMP достигает своих целей отслеживанием заявок и через системы управления заявками, оказывает услуги по “организации рассмотрения дела” для более сложных предложений и продолжает улучшать собственный процесс. Организация рассмотрения дела важна, поскольку она позволяет назначать должностное лицо, чтобы облегчить процесс решения сложных дел в системе, обсуждать сроки утверждения на правительственном уровне и подробно рассматривать условия до подачи заявки.

**Канада**

Поскольку по законодательству Канады правовой режим недр составляет часть режима земель (lands regime), исходной компетенцией в организации управления недропользованием обладают два ведомства:

Министерство энергетики, шахт и ресурсов (Department of Energy, Mines and Resources);

Министерство по делам индейцев и развитию севера (Department of Indian Affairs and Northern Development).

Вышеуказанные два министерства учредили в 1982 г. специализированный правительственный институт – Администрацию Канады по нефтегазосодержащим землям. Его задача заключается в том, чтобы способствовать качественным и ответственным исследованиям, разведке и разработкам нефти и газа на пограничных землях такими способами, которые безопасны и экологически приемлемы, и которые приводят к полному и честному доступу канадцев к социально-экономическим благам, обусловленным деятельностью по добыче нефти и газа.

Администрация организует государственной управление недропользованием посредством шести своих подразделении:

-управления по разрешениям на недропользование;

-инженерного управления;

- управления по оценке ресурсов;

- управления защиты окружающей среды;

- управления по общенациональным интересам;

- аналитико-координационного управления.

**ЮАР**

Департамент минеральных ресурсов является основным ведомством и управляет горнодобывающей промышленностью от имени государства, головной офис находится в Претории. Каждый из девяти районов Южной Африки имеют соответственно региональные офисы Департамента минеральных ресурсов. Три важных подразделения этого департамента дирекция Минерального развития, Инспекция по здоровью и безопасности и Офис по регистрации прав недропользования.

Все заявления по вопросам недропользования направляются сначала в региональные подразделения Департамента минеральных ресурсов и только потом в центральный Департамент минеральных ресурсов для решения вопроса о предоставлении права недропользования. После данной процедуры документы направляются в Офис по регистрации этих прав, который ведет специальный регистр прав недропользования. В свою очередь на Инспекцию по здоровью и безопасности возложена ответственность по проверке соответствия деятельности недропользователей нормам безопасности и охраны здоровья.

***Какие органы государственной власти осуществляет надзор над недропользованием?***

**Западная Австралия**

Интересным аспектом в Западной Австралии является тот факт, что Департамент имеет Отделение окружающей среды, которое ответственно за:

- Управление вопросами окружающей среды тех законов, которые относятся к добывающему сектору,

- Оценку охраны окружающей среды, проверки и отслеживания услуг добывающей отрасли,

- Расследование причин происшествий и внедрение правоприменительной политики Департамента,

- Связь с основными заинтересованными лицами и определение рабочих характеристик.

Заявления по окружающей среде оформляются он-лайн и могут отслеживаться через процесс утверждения, как со стороны инициатора проекта, так и со стороны государства. Департамент также ответственен за безопасность, здоровье и действие правил по технике безопасности.

Отделение имеет Систему управления качеством. Согласно Закону о добыче полезных ископаемых выдается утверждение экологических служб. Разрешения на расчистки выдаются в соответствии с Законом об охране окружающей среды, контролируемые Департаментом по вопросам охраны окружающей среды и заповедников.

Получение земельных прав контролируется Отделением землевладения и правом на землю коренного населения. Выпускаются руководства по учету мнения коренного населения и правам на переговоры. В Австралии существует много законов в отношении права на землю коренного населения и получения земельных прав. В целях разработки полезных ископаемых Департамент добычи полезных ископаемых и нефти помогает компаниям с решением этих вопросов.

**ЮАР**

Надзор в данной области осуществляет Инспекция по здоровью и безопасности. Помимо основных лицензий на разведку и добычу недропользователи должны показать, что указанные операции не приведут к ухудшению окружающей среды. В этой связи, для утверждения в Департамент по минеральным ресурсам представляется специальный план по вопросам воздействия на окружающую среду. При подаче документов на добычу полезных ископаемых помимо указанного плана также необходимо соблюдение недропользователем требований Программы по Расширению Экономических прав Черного населения (the Black Economic Empowerment Programme), а также иметь планы социального и трудового развития соответствующих территорий. Это делается для того, чтобы общины, проживающие на территориях, где ведется добыча полезных ископаемых, могли продолжать развиваться и после завершения работ недропользователем.

Кроме того, в зависимости от способов добычи полезных ископаемых необходимо получение в Департаменте по охране окружающей среды отдельных лицензий и разрешений в сфере охраны окружающей среды: для закачки подземных вод в пласт (Департамент водных ресурсов), на буро-взрывные работы, по эмиссиям в окружающую среду и др.

***Каков процесс получения лицензии или контракта?***

**Австралия**

Существует несколько видов лицензий на недропользование, которые могут быть использованы компаниями.

Прежде всего, это поисковая лицензия (Prospecting licence). Лицензия выдается на срок до 4 лет, максимальная площадь, которую может покрывать лицензия, – 200 га. Количество лицензий на одно лицо (как физическое, так и юридическое) не ограничено. Данный вид лицензии подразумевает использование только самого простого оборудования (не предусмотрено использование тяжелой техники). Стоимость лицензии:

1) подача заявки на лицензию – 298,15 австралийского доллара;

2) ежегодная рента – 2,3 доллара за гектар, но не менее 23 австралийских долларов в год;

3) минимальные расходы на работы в год – 40 австралийских долларов на гектар, но не менее 2 000 австралийских долларов в год.

Для получения лицензии необходимо опубликовать заявку в официальном средстве массовой информации (газете), и при отсутствии возражений лицензия выдается в течение 21 дня.

Лицензия выдается на четыре года с возможностью продления еще на четыре. Владелец лицензии имеет первоочередное право на получение добычной лицензии на площадь.

Следующий тип лицензий, требующий рассмотрения, – геологоразведочная лицензия (exploration licence). Лицензия предоставляется по заявлению (как и другие виды). Максимальная площадь – 70 блоков (или 200 блоков, если площадь находится за границами известных зон минерализации). Блок – это участок 1 минута широты на 1 минуту долготы. Средняя площадь блока в Западной Австралии – 302 гектара. Лицензия подразумевает проведение полномасштабных геологоразведочных работ – бурение, прохождение канав и других открытых горных выработок. Однако данный вид разрешения не предусматривает добычу полезных ископаемых. Стоимость:

1) подача заявки на лицензию – 1 257,55 австралийского доллара (313,85 доллара, если заявка подается только на один блок);

2) ежегодная рента:

1–3 годы – 119 австралийских долларов за блок (286,25 австралийского доллара, если один блок);

4–5 годы – 185,1 австралийского доллара за блок;

6–7 годы – 251,1 австралийского доллара за блок;

8 и последующие годы – 475 австралийских долларов за блок;

минимальные расходы на программы работ:

1–3 годы – 1 000 австралийских долларов на блок (минимум 10 000 австралийских долларов, если 1 блок; 15 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 20 000 австралийских долларов – 6–20 блоков);

4–5 годы – 1 500 австралийских долларов на блок (минимум 10 000 австралийских долларов, если 1 блок; 20 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 30 000 австралийских долларов – 6–20 блоков);

6–7 годы – 2 000 австралийских долларов на блок (минимум 15 000 австралийских долларов, если 1 блок; 30 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 50 000 австралийских долларов – 6–25 блоков);

8 и последующие годы – 3 000 австралийских долларов на блок (минимум 20 000 австралийских долларов, если 1 блок; 50 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 70 000 австралийских долларов – 6–23 блока).

Для получения геологоразведочной лицензии необходимо опубликовать заявку в официальном средстве массовой информации (газете), и при отсутствии возражений лицензия выдается в течение 21 дня.

Лицензия выдается на 5 лет с возможностью продления еще на 5 лет, плюс еще 2 года после этого срока. В первый год действия лицензия не может быть передана другим лицам, за исключением случаев, когда владелец лицензии теряет дееспособность. Владелец лицензии имеет первоочередное право на получения добычной лицензии на площадь.

Объемы работ за весь срок действия лицензии не должны превышать 1 000 тонн горной массы.

По истечении 6 лет владелец лицензии должен вернуть государству 40 % блоков (если лицензия покрывает более 10 блоков). В эти 40 % входят как блоки, возвращенные в этот срок, так и блоки, на которые получена добычная лицензия.

Третий тип лицензий, который важен для нашего анализа, – добычная. Данная лицензия является самой сложной для получения, так как подразумевает значительный риск ущерба для окружающей среды, безопасности работников.

Главным документом для получения добычной лицензии является Mining Proposal (предложение по отработке месторождения). Документ, по сути, является детальным исследованием технико-экономических параметров отработки и может быть сравнен с ТЭО различных стадий – Scoping, Pre-Feasibility, Feasibility. Он включает в себя дату начала добычи, метод отработки, технологию переработки и обогащения, отчет о минеральных ресурсах, отчет о воздействии на окружающую среду, отчет о социальных факторах, план рекультивации месторождения. Этот документ требует согласования не только с профильным департаментом (Department of Mines and Petroleum в случае Западной Австралии), но и другими ведомствами. Прежде всего это ведомства, отвечающие за защиту окружающей среды и безопасность жизнедеятельности. Такое согласование может занять от 8 до 12 месяцев с даты подачи до получения лицензии.

Лицензия выдается на 21 год с возможностью продления. В данной лицензии нет ограничений по площади. Стоимость:

1) подача заявки на лицензию – 439,65 австралийского доллара;

2) ежегодная рента – 15,7 австралийского доллара за гектар;

3) минимальные расходы на работы в год – 100 австралийских долларов на гектар, но не менее 5 000 австралийских долларов в год, если площадь участка составляет 5 га или менее, и не менее 10 000 австралийских долларов в прочих случаях.

Прочие виды лицензий:

1) специальная поисковая лицензия – для физических лиц, предназначена для поиска золотых месторождений. Максимальная площадь – 10 га;

2) общая лицензия – предоставляет право размещать на площади дополнительные постройки, оборудование, склады и хранилища. Чаще всего выдается вместе с добычной лицензией;

3) резервная лицензия – предназначена для сохранения за текущим владельцем лицензии участка земли при нецелесообразности ведения работ в текущих условиях. Примером могут служить случаи нахождения перспективных участков при падении цены на полезное ископаемое. Владелец лицензии не хочет отдавать участок, однако экономические условия не позволяют вести работы на нем и тем более вести добычу.

Существует еще несколько видов лицензий, которые служат различным специфическим целям. Однако для целей данной статьи они не имеют принципиального значения.

Общие принципы, заложенные в правилах лицензирования, – поиск и разведка стимулируются государством, добыча должна вестись с минимальным ущербом для окружающей среды и риском для персонала предприятия и общества.

**Канада**

По законодательству возможна выдача трех видов разрешений на недропользование:

- Разрешение на исследование участка недр (an explaration license);

- разрешение на открытие существенного месторождения (a significant discovery license);

- разрешение на добычу (a production license).

Разрешение на исследование участка недр предоставляет недропользователю следующие права:

- право на исследование участка недр (в течение не более 10 лет);

- исключительное право на проведение разведочных (поисковых) бурильных работ;

- исключительное право на получение лицензии на добычу нефти и газа на данном участке недр в соответствии с законодательством.

Если по истечении девяти лет обладатель разрешения на исследование не получил одного из двух разрешений, данный земельный участок причисляется к резервным землям Короны (Crown reserve lands).

Разрешение на открытие существенного месторождения. Согласно законодательству, открытие существенного месторождения – это «открытие месторождения, обозначенного первой скважиной на геологической залежи, когда подтверждается, посредством тестирования, наличие углеводородов в этой залежи, и, принимая во внимание соответствующие геологические и инженерные факторы, позволяет предположить существование такого потенциала углеводородов, который позволяет осуществлять их устойчивую добычу.

При получении первой заявки на выдачу такого разрешения Министр обязан сделать публичное заявление о возможности открытия существенного месторождения «в отношении тех пограничных земель, где как наличествуют разумные основания полагать, могут залегать, существенные месторождения». И только после обнародования такой декларации Министра принимаетсяк рассмотрению заявка лица о выдаче разрешения на открытие существенного месторождения. Оно с точки зрения содержания предоставляет недропользователю те же права, что и охарактеризованное выше разрешение на исследование. Отличие между двумя видами разрешений не в содержании предоставляемых прав, а в следующем:

1) В сроках действия: разрешение на открытие существенного месторождения не ограничено 10 годами; оно действует до тех пор, пока применяется упомянутое публичное заявление Министра или пока оно не заменено на третий вид разрешения – на нефтегазовую добычу;

2) после выдачи разрешения на открытие существенного месторождения в конкретном районе Министр вправе издать распоряжение о бурении скважины в пределах данного района. Об этом распоряжении делается не менее чем за один год уведомление; может быть пробурено не более одной скважины; нельзя издавать распоряжения о бурении других скважин до истечения трех лет после закрытия этой первой скважины.

Разрешение на добычу на конкретном участке выдается в том случае, если нефтегазовые запасы оцениваются как коммерческие.

После получения заявки о выдаче разрешения на добычу Министр обязан сделать публичное заявление о возможном открытии коммерчески разработок «в отношении тех участков пограничных земель, где, как имеются разумные основания полагать, может существовать коммерческое месторождение». Но такое публичное заявление Министр вправе сделать и по собственной инициативе, без обращения заинтересованного недропользователя. После того как заявление обнародовано, Министр вправе издать распоряжение о начале промышленной разработки нефти и газа.

Разрешение на добычу предоставляет недропользователю следующие права:

1) право на исследование запасов нефти и газа, исключительное право на бурильные работы в целях оценки запасов;

2) исключительное право разработки недр на данном участке в целях добычи нефти и газа;

3) исключительно право на добычу нефти и газа на данном участке;

4) право собственности на добытые нефтегазопродукты.

После истечения срока действия разрешения на добычу нефти и газа в недрах данного участка земли он причисляется к резервным запасам Короны.

Если в отношении первых двух разрешений законодательства не устанавливает никаких ограничений иностранным лицам, то в отношении разрешений на добычу такие ограничения есть. Предусмотрено, что такое разрешение может быть выдано только: компании, зарегистрированой в Канаде; гражданину Канады; лицу, постоянно проживающему в Канаде. Кроме того, для выдачи разрешения требуется, чтобы доля канадского участия во владении компанией, запрашивающей разрешение, составляла не менее 50 %. На этапе рассмотрения Министром представляемого недропользователем – обладателем разрешения на добычу – плана разработки участка, Министр вправе пренебречь этим требованием (50 % участия), но должен обеспечить впоследствии продажу «излишних» иностранных долей канадским частным компаниям или физическим лицам. Если такой покупатель не находится, Министр разрешает государственной канадской компании осуществить эту покупку с тем, чтобы требование о 50 % канадского участия во владении разрешением было соблюдено.

Кроме вышеуказанных разрешений, недропользователь на этапе добычи должен иметь еще операционную лицензию (an operating license). Для ее получения заявитель обращается в Администрацию с заявкой по форме, публикуемой в правилах, а также с чеком об оплате сбора. При этом предусмотрены разные формы заявки:

1) для геологической и геофизической деятельности;

2) для исследовательской, поисковой деятельности;

3) для буровых работ.

**ЮАР**

Для получения права недропользования в ЮАР существует следующий порядок.

Все заявления по вопросам недропользования направляются сначала в региональные подразделения Департамента минеральных ресурсов и только потом в центральный Департамент минеральных ресурсов для решения вопроса о предоставлении права недропользования. После данной процедуры документы направляются в Офис по регистрации этих прав, который ведет специальный регистр прав недропользования. В свою очередь на Инспекцию по здоровью и безопасности возложена ответственность по проверке соответствия деятельности недропользователей нормам безопасности и охраны здоровья.

Разведка

Разведка (reconnaissance) определяется Законом «О развитии минеральных и нефтяных ресурсов» 2002 г. как «любая операция, которая осуществляется для или в связи с поиском полезных ископаемых либо нефти путем геологических, геофизических, фото-геологических исследований, которые включают любые методы дистанционного зондирования, исключая поисковые операции, кроме получения и обработки сейсмических данных». Для проведения разведки заявитель должен обратиться за разрешением в региональный офис Департамента минеральных ресурсов и продемонстрировать, что имеет достаточные финансовые, технические возможности, а также рабочую программу для проведения разведки. Такие права действительны один год и не подлежат продлению либо отчуждению. Наличие разрешения на разведку не предоставляет никаких исключительных прав либо гарантий на проведение поисковых работ либо добычи полезных ископаемых.

Поисковые исследования (работы)

В законодательстве Южной Африки имеется различие между поиском (prospecting) и исследованием полезных ископаемых (exploration). Поиск относится к минералам, а исследования к нефти. Понятие нефти относится к жидкой нефти, твердым углеводородам или горючему газу, исключает уголь и битуминозные сланцы. Для того, чтобы провести поиск полезных ископаемых (кроме нефти), заявитель должен подать соответствующую заявку и получить право на поиск. Также подать заявку на экологическое разрешение, провести консультации с заинтересованными сторонами, в том числе землевладельцами. Право на поиск выдается сроком на 5 лет с возможностью одноразового продления на трехлетний период. Право на поиск представляется в случае наличия у заявителя финансовых, технических возможностей для ее осуществления, а также рабочей программы. При этом поисковые работы не должны привести к ухудшению и причинению вреда окружающей среде. Наличие права на поиск подразумевает исключительность права при заявке на добычу.

Подача документов для исследования по УВС регулируется другими положениями Закона «О развитии минеральных и нефтяных ресурсов» 2002 г.

Добыча

Для получения права на добычу полезных ископаемых (кроме нефти) заявитель должен подать заявления на экологическое разрешение и провести консультации с заинтересованными сторонами включая землевладельцев. Министерство предоставляет соответствующее право при оптимальной добыче полезных ископаемых, наличии финансовых и технических возможностей, не причинении вреда окружающей среде, а также наличии рабочей программы по добыче, подробного социального и трудового планов. Право на добычу представляется сроком на 30 лет с право продления на срок не превышающий 30 лет.

Получение прав на добычу нефти регулируется отдельными положениями Закона «О развитии минеральных и нефтяных ресурсов».

***Какие требования для недропользователей, получающих лицензию?***

**Австралия**

Заявители должны соответствовать пороговым стандартам по финансовым и техническим возможностям и демонстрировать техническую подготовку путем своей геологической интерпретации территории, на которую они подают заявку, и своих планов по дальнейшим разведочным работам. Предыдущий опыт заявителя в Австралии или где-либо еще также учитывается.

Критерий для предоставления лицензии: соответствие предлагаемой минимальной гарантированной программы работ повышению степени геологической изученности территории; обоснованность технической оценки, сопровождающей программу работ; техническое и финансовое соответствие заявителя в целях выполнения программы работ; сведения о соблюдении условий разрешений в прошлом. Объединенный орган сохраняет за собой право на отклонение предложений, которые он считает несоответствующими, даже если это самые выгодные предложения.

Говоря о новых подходах, в целом необходимо отметить, что предлагаемый в Кодексе принцип предоставления права недропользования на бесконкурсной основе является австралийским принципом «Первый пришел – первый получил», частично реализованный в действующем Законе о недрах в рамках поправок, внесенных в декабре 2014 года, и широко применяющийся во многих странах с развитой горнодобывающей промышленностью.

Так, в соответствии с Законом о недрах Финляндии, если участок никем не занят и не подпадает под некоторые ограничения, первый подавший на него заявку получает поисковую лицензию. Плата в размере 370 евро взимается за один блок 9 кв. км. Количество блоков не ограничено. В Австралии, Канаде, Чили в качестве арендной платы за пользование контрактной территорией для геологоразведочных целей установлены ставки от 1,5$ до 30$ за гектар в зависимости от подтвержденных запасов.

Сроки получения поисковой лицензии – две недели. При этом заявку можно послать по почте. Поисковая лицензия выдается сроком на два года, и продлить ее нельзя.

В случае получения положительных результатов и принятия решения о постановке более детальных работ (бурение, траншеи), необходимо получение разведочной лицензии.

Эти меры в первую очередь призваны ускорить проведение и повысить эффективность геологоразведочных работ.

Кодексом также предлагается упростить процедуру доступа к геологической информации.

Согласно положениям действующего законодательства геологическая информация является платной. При этом часть геологических данных, необходимая для принятия инвестиционного решения, часто является засекреченной.

Существующая база геологической информации формировалась в советский период. В ряде случаев секретность данных сведений носит формальный характер и, зачастую, является характерной особенностью указанного периода.

Ограничения доступа к фондовой геологической информации в Казахстане приводят к тому, что сегодня значительная часть геологических данных «заморожена» в архивах и не используется.

В то же время, практически вся геологическая информация по территории Канады находится в открытом доступе. Любой недропользователь (и просто наблюдатель, присматривающийся к этому бизнесу) за небольшую плату имеет полный доступ ко всем материалам предшествующих работ на всей территории страны.

Наличие и доступность такой информации существенно снижает риски планируемых поисковых работ, повышает инвестиционную привлекательность проектов, что особенно актуально для юниорских компаний (junior companies), специализирующихся на геологоразведке.

1. **Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта**

Финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта не предполагаются.

В рамках законопроекта предполагается изменение структуры налогообложения недропользователей без потерь для бюджета.

Так, отмена подписного бонуса для недропользователей в сфере углеводородного сырья может означать ежегодные потери бюджета в сумме около 6,3 млн. долларов США. Такой расчет основывается на необходимости ежегодного минимального прироста запасов в стране в размере 23 млн. тонн, что в стоимостном выражении (при мировой цене на нефть 75 долларов США/бар) составляет порядка 12,6 млрд. долларов США (база налогообложения). При использовании действующей общей ставки подписного бонуса в размере 0,05%, сумма потерь может быть оценена как 6,3 млн. долларов США. Однако законопроектом предусматривается введение в рамках аукциона на предоставления права недропользования на углеводородное сырье нового платежа участника аукциона. Альтернативой пополнения бюджета взамен исключаемых затрат на социально-экономическое развитие регионов и их инфраструктуры, бонуса коммерческого обнаружения должен стать новый платеж недропользователей – арендная плата, взимаемая за каждый блок, предоставленный для целей недропользования.

Кроме того, положительный эффект от либерализации законодательства о недрах и недропользовании Казахстана, приведения его в соответствие с наилучшей международной практикой и, соответственно, повышения инвестиционной привлекательности, по предварительным данным, приведет к росту добычи в стране на 10-13% и увеличению поступлений в бюджет в качестве налогов недропользователей на сумму около 300 млрд.тенге в год.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_