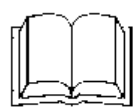


Research Group



Info Mine 

Объединение независимых консультантов и экспертов
в области минеральных ресурсов, металлургии и химической промышленности

**Российские правовые нормы и
иностраннные инвестиции в
добычу руд цветных металлов и
металлов платиновой группы**

Демонстрационная версия

*Москва
Декабрь 2005*

СОДЕРЖАНИЕ

Введение: источники российского горного права и направления регулирования недропользования	6
Глава 1. Общие политические и экономические тенденции в горной добыче	9
1. Политика государственных органов в отношении добычи руд цветных металлов	9
2. Общие экономические тенденции	15
3. Рыночные тенденции в горнодобывающей отрасли	22
Глава 2. Основные проекты	46
4. Удоканское месторождение меди (Читинская область)	46
5. Чинейское комплексное месторождение меди и титаномагнетитовых руд (Читинская область)	49
6. ОАО «ГМК «Норильский никель»	51
Глава 3. Законодательство	56
7. Горное право: процедура приобретения, содержания и закрытия (консервации) месторождений	56
7.1. Ограничения для иностранных инвестиций.....	56
7.2. Доступные для разведки и эксплуатации участки недр.....	57
7.3. Сроки пользования участками недр.....	59
7.4. Консервация и ликвидация горных предприятий.....	60
7.5. Лицензирование	64
7.6. Переход права пользования участками недр и переоформление лицензий на пользование участками недр.....	67
7.7. Требования по безопасному ведению горных работ.....	68
8. Обзор налогов и стимулов для иностранных инвестиций в добычу руд основных цветных металлов	70
8.1. Налог на прибыль организаций	74
8.2. Платежи при пользовании недрами	80
8.3. Налог на добавленную стоимость	83
8.4. Таможенные тарифы.....	87
9. Иностранные инвестиции	93
9.1. Законы, регулирующие иностранные инвестиции	96
9.2. Регистрация коммерческих организаций с иностранными инвестициями в России	98
9.3. Особенности и этапы создания предприятий с зарубежными партнерами в России	102
10. Правовое регулирование финансовой деятельности иностранных компаний	108
11. Обзор природоохранных норм и норм по охране труда при добыче рудного сырья основных цветных металлов	115
11.1. Субъекты экологического права	115
11.2. Система экологического регулирования недропользования.....	118
11.3. Обязанности компаний по охране труда и окружающей среды	120
Выводы и рекомендации	126

Список таблиц

Таблица 1. Основные показатели экономического положения России.....	15
Таблица 2. Крупные месторождения цветных металлов	22
Таблица 3. Производство глинозема в СНГ	23
Таблица 4. Добыча никеля в рудах в России (1991-2003 гг.), тыс. т	38
Таблица 5. Основные месторождения никеля в России (с утвержденными запасами).....	38
Таблица 6. Динамика добычи МПГ в РФ, усл. ед.	40
Таблица 7. Распределение прогнозных ресурсов МПГ по субъектам РФ, %	42
Таблица 8. Динамика движения запасов МПГ в РФ по состоянию на конец года, усл. ед.....	43
Таблица 9. Структура добычи Заполярного филиала ГМК «Норильский никель», млн т.....	52
Таблица 10. Структура добычи Заполярного филиала ГМК «Норильский никель», млн т.....	53

Список иллюстраций

Рисунок 1. Динамика ВВП с исключением сезонной и календарной составляющих (2) и без исключения (1), (январь 1995 г. (2) – 100%)	16
Рисунок 2. Динамика объемов металлургического производства и производства готовых металлических изделий к декабрю 2001 года	17
Рисунок 3. Товарная структура экспорта России в страны дальнего зарубежья в январе-сентябре 2005 г. (в январе-сентябре 2004 г.).....	18
Рисунок 4. Товарная структура импорта России из стран дальнего зарубежья в январе-сентябре 2005 г. (в январе-сентябре 2004 г.).....	19
Рисунок 5. Динамика инвестиций в основной капитал с исключением сезонной и календарной составляющих (январь 1995 г. - 100%)	20
Рисунок 6. Курс рубля к доллару США и евро (1997 г. – 100%)	21
Рисунок 7. Структура поставок никельсодержащих продуктов предприятиями ГМК «Норильский никель»	55
Рисунок 8. Основная часть территорий РФ, доступных для разведки месторождений драгоценных и цветных металлов	58
Рисунок 9. Структура накопленных иностранных инвестиций в экономику России на конец марта 2005 г.	93

Введение. Источники российского горного права и направления регулирования недропользования

В российском законодательстве не существует отдельных законов, всецело посвященных добычи руд цветных металлов. Данная подотрасль в добывающей промышленности регулируется общими законами, созданными для недропользователей в целом. Однако эта область в законодательстве имеет некоторые особенности, которые можно выделить в государственном регулировании деятельности недропользователей.

Система федерального законодательства о недропользовании состоит из Конституции РФ, федеральных законов РФ, законов субъектов РФ, а также иных правовых актов, принимаемых уполномоченными федеральными органами государственной власти.

Конституция РФ, как основной закон, является основным источником принципов российского горного права. Ряд ее статей (ст. ст. 9, 72 и др.) содержат нормы, регулирующие деятельность по использованию недр.

Конституция РФ определила, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности» (ст.9). В тоже время **федеральный закон «О недрах»** (далее в отчете ФЗ «О недрах») установил исключительную государственную собственность на недра.

В главе II «Права и свободы человека и гражданина» Конституция РФ провозгласила, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц» (п.2, ст.36). Кроме того, Конституция обязала каждого охранять природу и окружающую природную среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

В отношении владения, пользования и распоряжения недрами, Конституцией РФ принят принцип совместного ведения Федерацией и субъектами Федерации (ст. 72). К другим предметам совместного ведения также отнесены вопросы природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а также законодательство о недрах, об охране окружающей среды и др.

Важнейшими федеральными законами в сфере недропользования, формирующими систему законодательства для недр, содержащих руды цветных металлов, являются следующие законы:

1. «О недрах»;
2. Положение о порядке лицензирования пользования недрами (далее в отчете ФЗ ПЛПН);
3. «О соглашениях о разделе продукции» (далее в отчете СРП).

Кроме того, важными для недропользования федеральными законами прямого действия являются **Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и Уголовный кодекс РФ.**

Специальные законодательные акты в области недропользования в настоящее время приняты многими субъектами РФ: закон республики Саха (Якутия) «О недрах и недропользовании» (1992 г.), республикой Коми (1992 г.), Удмуртской республикой (1992 г.), республикой Северная Осетия (1992 г.), Башкортостаном (1992 г.), Бурятией (1992 г.), Татарстаном (1992 г.), Карелией (1993 г.), Ханты-Мансийским АО (1996 г.), Читинской и Тюменской областями (1996 г.), Ингушетией (1996 г.), Ненцким и Ямало-Ненецким АО (1998 г.) и др. Их круг постоянно расширяется. Эти акты субъектов РФ о недрах, хотя и разработаны на основе ФЗ «О недрах», имеют определенную специфику.

Законодательство о недрах определило, что государственное регулирование отношений недропользования осуществляется по трем основным направлениям – **управление, учет и контроль.**

Государственное управление в сфере недропользования осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, министерствами и ведомствами в пределах их полномочий, органами исполнительной власти субъектов РФ, федеральным органом управления Государственным фондом недр, в качестве которого в настоящее время выступает Министерство природных ресурсов РФ (далее в отчете МПР).

В июле 2004 года премьер-министр РФ Михаил Фрадков подписал постановление «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации». Среди прочих положений в постановлении указывается, что МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр.

МПР осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов.

Наиболее действенным направлением государственного управления недропользованием является бюджетное регулирование, реализуемое через бюджетную систему, функционирование которой определяется ФЗ «О бюджетном кодексе» и ФЗ «О бюджетной классификации».

Другим направлением государственного управления и регулирования в сфере недропользования является лицензирование. Оно осуществляется в рамках системы государственного лицензирования пользования недрами, которая регламентирует организационно-правовые вопросы предоставления недр в пользование (ФЗ «О недрах», Положение о порядке лицензирования пользования недрами).

Учет использования недр – важнейший инструмент государственного регулирования недропользования. Помимо обычных форм учета, установленных для промышленных предприятий (статистический, бухгалтерский и др.) в недропользовании, он осуществляется в форме ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых, составления кадастра месторождений и других геологических объектов. Организация этой работы возложена на МПР.

Другим направлением государственного регулирования недропользования является осуществление **государственного контроля** за рациональным использованием и охраной недр, а также надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

Глава 1. Общие политические и экономические тенденции в горной добыче

1. Политика государственных органов в отношении добычи руд цветных металлов

За годы реформ в минерально-сырьевой базе – традиционно экспортно-ориентированном секторе российской экономики, являющимся основным источником покрытия бюджетных расходов – сложилось тяжелое положение: ухудшалась добыча, снижались темпы освоения новых месторождений в связи с резким сокращением геологоразведочных работ. Лишь в последние годы наметилось определенное улучшение ситуации в этой области.

В качестве положительных перемен последних лет можно отметить некоторую стабилизацию политической жизни России. Если до провозглашения В.В. Путина президентом политическая власть была раздираема бесконечными конфликтами и бескомпромиссной борьбой, то в настоящее время различные политические силы научились договариваться между собой, что, принесло положительные сдвиги в законодательной области.

За время действия закона «О недрах» с 1992 года в него было внесено большое количество поправок. Среди существенных поправок, внесенных в закон в последнее время, следует отметить:

- ✓ отмену принципа совместного решения федеральной власти и власти субъектов РФ (так называемый принцип «двух ключей») о выдаче в пользование участков недр;
- ✓ сокращение срока рассмотрения заявок на участие в аукционе на предоставление прав пользования недрами до 45 дней с даты объявления о его проведении. Ранее данный срок составлял от 3 до 6 месяцев.

Первая поправка облегчила процедуру приобретения участков в пользование и застраховала потенциальных недропользователей от возможной отмены региональной властью лицензии, выданной МПР РФ. Исключением из этой поправки стали участки недр, содержащие общераспространенные нерудные полезные ископаемые, такие как песок, строительный щебень и камень. Для некоторых регионов, таких как Башкортостан, Бурятия, республика Саха (Якутия) и некоторых других, список общераспространенных полезных ископаемых утвержден законом РФ. Решения о выдаче лицензий на их разработку будут принимать региональные власти. Перечень общераспространенных полезных ископаемых применительно к отдельным регионам определяет Федеральное агентство по недропользованию России совместно с республиками, краями, областями, автономными образованиями.

На протяжении последних двух лет Министерством природных ресурсов готовился новый закон «О недрах». Изучив новый закон, комитет Думы по природным ресурсам рекомендовал одобрить его в первом чтении, но 2 ноября 2005 года правительство сняло данный проект с обсуждения, чтобы вписать в него критерии стратегических месторождений. МПР дописало поправки, но их обсуждение на заседании правительства дважды откладывалось.

Откладывание обсуждения связано в основном с недоработками законопроекта, основная из которых, по мнению правительства, связана с доступом иностранных компаний к стратегическим месторождениям.

В новом законе МПР определило понятие «участки недр федерального значения» (стратегические участки недр). К таким месторождениям, по версии МПР, допускаются только российские компании, в капитале которых доля нерезидентов ниже 50%, в советах директоров иностранцев меньше половины, и они не могут формировать органы управления.

В МПР разработано три критерия для определения стратегических месторождений. К **первому критерию** отнесено содержание дефицитных для России полезных ископаемых (уран, алмазы, особо чистый кварц и редкие земли иттриевой группы). **Второй критерий** – расположение участков недр на землях оборонного комплекса, когда их разработка влияет на интересы обороны страны и безопасности государства. **Третий критерий** касается величины балансовых запасов полезных ископаемых: нефть (от 150 млн т), газ (от 1 трлн куб. м) золото (от 700 т), медь (от 10 млн т). При этом определяя объем запасов стратегических месторождений золота и меди, Минприроды ориентировалось на месторождения Сухой Лог с запасами 1,1 тыс. т золота и Удоканское с запасами 19,9 млн т меди.

Однако баланс запасов ежегодно корректируется. Может случиться, что иностранная фирма, получив лицензию на разработку нестратегического участка недр, после его доразведки и обнаружения дополнительного объема запасов выяснит, что участок стал стратегическим. Порядок действия государства в этом случае пока не ясен. Правовая неурегулированность в этом отношении может привести к тому, что иностранные инвесторы не захотят тратить деньги на доразведку, в то время как именно эта сфера недропользования больше всего страдает от нехватки капиталовложений.

В нераспределенном фонде недр находится всего 8% разведанных запасов в 645 месторождениях. По прогнозам экспертов, уже в 2007 году в России может начаться падение объемов добычи полезных ископаемых. Разведка новых месторождений практически не ведется – воспроизводство запасов составляет лишь половину от ежегодного объема добычи, и вскоре такая ситуация может стать серьезной проблемой для страны.

Несмотря на то, что объем государственных затрат на геолого-разведочные работы по обнаружению твердых полезных ископаемых (не включая топливно-энергетическое сырье) в 2005 году удвоился, составив около 2 млрд рублей, этой суммы для нормального воспроизводства сырьевой базы в стране не хватает. Для сравнения РАО «Норильский никель» только в первой половине 2005 года израсходовал на геологоразведку 0,5 млрд руб., а за весь период 2004 года – 1,2 млрд руб.

Позиция МПР состоит в максимальном привлечении частных инвестиций в геологоразведку. Для этого новая редакция закона «О недрах» предусматривает введение «сквозных лицензий», предусматривающих автоматическое получение права разработки разведанного месторождения. Иностранные компании исключением из этой практики не будут.

По словам министра природных ресурсов РФ, описанные в законопроекте нормы будут касаться только тех месторождений, которые будут выставлены на аукцион после вступления в силу нового закона. Кроме того, по его мнению, отнимать у иностранных инвесторов участки недр, перешедшие в разряд стратегических после их доразведки политически ошибочно и экономически невыгодно. Поэтому этот вопрос будет доработан в новом законопроекте в пользу иностранных компаний.

Минэкономразвития и Минпромэнерго поддерживают предложенную Минприроды концепцию нового закона. Противником принятия законопроекта является премьер министр России Михаил Фрадков. Премьер считает, что предлагаемый к рассмотрению законопроект в его версии по состоянию на ноябрь 2005 года не может быть принят, так как он оставляет государство без важных рычагов управления недропользованием. Кроме того, по мнению Фрадкова, ошибочно вносить в законопроект отказ от конкурсов и переход к исключительно аукционному механизму распределения участков недр. К такому выводу премьер министр пришел под давлением лобби российских нефтяных компаний, указывающих на сложность соревнования в аукционах с иностранными компаниями, у которых больше финансовых ресурсов. Кроме того, сведение соревнований за месторождения лишь к аукционам исключает возможность влияния государства на развитие технологий и способов добычи ископаемых, а также на другие условия разработки месторождений (более глубокая переработка сырья путем строительства обогатительных фабрик и т.д.). Отличие конкурса от аукциона заключается в наличии других главных критериев отбора недропользователя кроме предлагаемой участниками денежной суммы.

Самый известный скандал с продажей месторождения по конкурсу случился в 2001 году, когда небольшая компания «Северная нефть» заплатила за лицензию на освоение трех месторождений Вала Гамбурцева с общим запасом в 200 млн т нефти всего за 7 млн долл. США, в то время как крупнейшие нефтяные компании были готовы заплатить за них 100 млн долл. США. В 2003 году владельцам «Северной нефти», основным активом которой был Вал Гамбурцева, удалось продать компанию за 600 млн долл. США. После этого скандала президент России В.В. Путин поручил Минприроды подготовить поправки в ФЗ «О недрах», которые оставят чиновникам лишь одну возможность распределения месторождений – аукционы.

Несмотря на давление нефтяного лобби, министр природных ресурсов Юрий Трутнев отказался вписывать в законопроект конкурсы. По мнению чиновников, это обстоятельство приведет к тому, что рассмотрение законопроекта будет отложено как минимум до января 2006 года. Вместе с тем, аукционы и без нового закона прочно вошли в практику Минприроды. Так, Федеральным агентством по недропользованию в 2005 году был проведен 601 аукцион (в 2004 году - 58). На 2006 год агентством запланировано проведение 1000 аукционов, из них 200 - по участкам твердого минерального сырья.

Глава Росэнерго Сергей Ованесян опасается, что новый закон будет принят не скоро. В связи с этим 30 ноября на слушаниях Совета Федерации он заявил, что пока не готов новый закон «О недрах», необходимо внести в действующий закон поправки, в числе которых положение о сквозных лицензиях, а также возврат системы отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. По его мнению, государство должно проводить разведку месторождений и продавать разведанные участки на торгах.

Вследствие несогласованности позиций правительственных чиновников к работе над законопроектом подключился президент РФ. По итогам рабочего совещания, прошедшего 1 декабря 2005 года у В.В. Путина с участием руководства кабинета министров, было принято решение не затягивать с утверждением нового закона. По словам одного из участников совещания, концептуальных разногласий относительно законопроекта не много, больше разногласий технического характера, которые не рассматриваются в первом чтении. Таким образом, первое чтение законопроекта может состояться в думе уже в декабре 2005 года, в январе 2006 года он должен быть принят, а во втором полугодии он вступит в силу.

Подготовленный в МПР законопроект может значительно изменить ситуацию на российском сырьевом рынке. Среди других принципиальных моментов нового закона «О недрах» следует отметить то, что (как и в поправках к ныне действующему закону) право распоряжения недрами (за исключением общераспространенных полезных ископаемых) целиком отдается федеральному центру.

Вместе с тем, председатель Совета Федерации РФ Сергей Миронов считает необходимым возврат к принципу «двух ключей», касающемуся полномочий федеральных и региональных властей в сфере недропользования. По его словам, с изменением системы избрания губернаторов и когда губернаторы стали напрямую подотчетны и президенту, и населению своего региона через депутатов, необходимость отбирать у регионов полномочия в сфере распределения недр отпадает.

В то же время, министр природных ресурсов опровергает предположения о возврате принципа «двух ключей» в недропользовании и считает этот переход нецелесообразным. По его словам, месторождения делятся не на субъекты, а на участки и перспективные площади. Они составляют основу бюджета РФ и должны быть в ведении центра.

Согласно законопроекту «О недрах», СРП можно будет принять лишь в том случае, когда на традиционных условиях налогообложения не нашлось желающих разрабатывать месторождение или когда это очень капиталоемкий, рискованный и большой проект. Еще одно новшество – это унификация условий аукциона. Требования, предъявляемые к участникам на аукционе, максимально стандартизированы и прописаны в законе.

Также будет осуществлен переход на международную классификацию запасов. В настоящее время различия в международной и российской системах классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых затрудняет продвижение совместных с иностранными инвесторами проектов. Как

ождается, переход на международную классификацию увеличит капитализацию российских компаний и позволит им раскрыться для инвестиций.

В новом законе будет также фигурировать точное описание санкций за неисполнение лицензионного соглашения (ограничение, приостановление и прекращение права пользования недрами). Кроме того, будет изменен подход к срочности лицензионных соглашений. Срок действия лицензии должен соответствовать срокам разработки месторождения. В законе будет также введено описание оборота прав (как при передаче прав в аффилированные структуры, так и при продаже прав на сторону).

Концепция нового законопроекта носит несколько дискриминационный характер в отношении иностранных компаний – чтобы получить месторождение в России, иностранцы должны сначала зарегистрировать здесь полноценную дочернюю структуру. По мнению разработчиков законопроекта, это позволит государству избежать уклонений при уплате налогов.

В результате иностранные инвесторы будут ограничены в правах по сравнению с российскими компаниями. Сейчас срок подачи заявок на получение лицензии сокращен до 45 дней. И хотя формально дочернюю компанию зарегистрировать несложно, за 45 дней это можно не успеть. С одной стороны, это дает существенные преимущества российским компаниям, но с другой – иностранцы все равно могут получить интересующие их месторождения, выкупив их у российских держателей лицензий, но только по более высокой стоимости.

Закон также установит предельные размеры приобретаемых месторождений. Для твердых полезных ископаемых и соответственно для руд цветных металлов это ограничение составит не более 100 кв. км.

Законопроект предусматривает, что если государство сочтет нужным, лицензии будут обременены сервитутами (существенными условиями). Так, в выдаваемых лицензиях государство будет четко оговаривать сроки выполнения работ, как по разведке, так и по добыче ископаемых.

В соответствии с новым законодательством, предполагается осуществление лицензирования на основе перечня участков недр, утверждаемого федеральным органом, что означает переход от заявительной системы предоставления участков недр в пользование к программной. Согласно законопроекту, власти субъектов РФ будут иметь право представлять предложения по формированию программы лицензирования пользования участками недр, по условиям проведения аукционов, а также по условиям лицензий.

Однако существуют опасения, что с принятием нового порядка получения разрешений на выдачу лицензий все выданные прежде лицензии могут быть пересмотрены. Опасения вполне оправданны, поскольку планируется изменение лицензий в соответствии с новым законодательством. Согласно закону, теперь в лицензии должен указываться объем добычи. В действующих лицензиях таких параметров нет. Например, в лицензии,

выданной Североонежскому бокситовому руднику, дана лишь ссылка на план горных работ.

Кроме того, МПР планирует провести инвентаризацию месторождений и недропользователей. Существует немало предприятий, которые вообще не работают, имея при этом лицензии. Такие лицензии будут отзываться.

Будут ставиться и фиксированные условия по объему геологоразведки, а потом уже рассматриваться выполнение этих условий, а отсюда и целесообразность лицензирования.