

Прозрачность аукционов на право пользования недрами



А.А. Ледовских,
руководитель
Федерального агентства
по недропользованию

Государственная система лицензирования пользования недрами впервые введена в действие в 1992 г. с принятием Закона Российской Федерации «О недрах» и Положения о порядке лицензирования пользования недрами¹.

Следует отметить, что Положение о порядке лицензирования пользования недрами было разработано при отсутствии какого-либо отечественного опыта в области лицензирования, но до настоящего времени, а прошло уже 14 лет, ни разу не корректировалось. В то же время в Закон Российской Федерации «О недрах», регламентирующий только вопросы лицензирования концептуального характера, периодически вносятся поправки, хотя с некоторым отставанием и не по всем проблемам, выявляемым в процессе практической работы. В результате, содержание Положения во многом противоречит последней редакции Закона Российской Федерации «О недрах», да и сам Закон нуждается в существенной доработке.

Тем не менее в настоящее время в регулировании лицензирования пользования недрами данные законодательные акты являются базовыми документами, которыми Федеральное агентство по недропользованию руководствуется в своей деятельности².

В настоящее время разработан и проходит процедуру согласования Административный регламент Федерального агентства по недропользованию об исполнении государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

Согласно действующему российскому законодательству право пользования недрами в целях раз-

ведки и добычи полезных ископаемых или геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых по совмещенной лицензии может предоставляться на конкурсной и аукционной основе, исключая питьевые подземные воды и месторождения, открытые за счет средств недропользователей.

Федеральное агентство по недропользованию отдает предпочтение аукционной форме предоставления в пользование участков недр как наиболее прозрачной процедуре выбора претендентов.

Основные результаты работы по предоставлению в пользование участков недр

Всего за 9 месяцев 2006 г. проведено 549 аукционов. В целом за 2006 г. ожидается небольшое превышение показателей 2005 г., но это будет тот максимальный уровень, который, по нашему мнению, сохранится на протяжении ближайших лет (рис. 1).

Рис. 1. Динамика проведения аукционов на право пользования участками недр



¹ Утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

² Сборник типовых документов по порядку и условиям проведения аукционов, утвержденный Федеральным агентством по недропользованию.

Рис. 2. Суммарные разовые платежи по аукционам, млрд руб. (по состоянию на 1 октября 2006 г.)

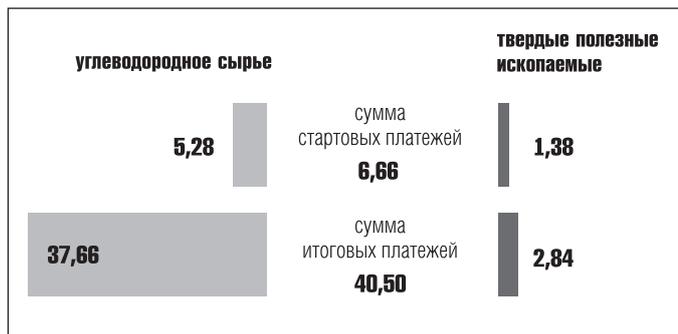


Рис. 3. Общее число аукционов по углеводородному сырью, проведенных в 2006 г. (по состоянию на 1 октября 2006 г.)



Рис. 4. Распределение аукционов по видам твердых полезных ископаемых (по состоянию на 1 октября 2006 г.)



Суммарные разовые платежи от проведенных аукционов составили 40,5 млрд руб. При этом предложенные недропользователями разовые платежи практически в 6 раз превысили стартовые платежи (рис. 2).

Основную долю доходов от проведенных аукционов составили разовые платежи по участкам недр с запасами и ресурсами углеводородов, что подтверждает сохранение повышенного спроса на эти участки недр.

При этом в 2006 г. значительно сократилась доля несостоявшихся аукционов по углеводородам и составляет 24,5 % против 41,6 % в 2005 г. Наибольшим спросом у недропользователей пользуются участки недр, расположенные на территории Сибирского федерального округа, где не состоялось всего 2 аукциона (рис. 3).

По твердым полезным ископаемым ситуация несколько хуже. Здесь доля несостоявшихся аукционов составляет около 43 % и сохраняется на уровне 2005 г. (рис. 4).

В целом по всем видам полезных ископаемых, включая углеводороды, основной причиной несостоявшихся аукционов, по нашему мнению, является низкая привлекательность этих участков недр по следующим причинам:

- небольшие по размерам разведанные запасы,
- отсутствие промышленной инфраструктуры,
- отдаленность от транспортных коммуникаций,
- возможность выбора более интересных участков недр в условиях роста количества аукционов.

Так, например, по углеводородам в результате состоявшихся аукционов компаниям передано в пользование 32 участка недр, суммарные запасы по которым — 87,4 млн т условного топлива, что составляет в среднем 2,7 млн т условного топлива на один участок (рис. 5).

Снизилась предложенная компаниями цена за 1 т запасов нефти: она составляет в среднем 144 руб. против 312 руб. в 2005 г.

Результаты анализа поступивших заявок на участие в аукционах по углеводородам свидетельствуют, что наибольшую долю составляют участки недр, на которые поступило от 3 до 5 заявок, — 47 участков, или 31 % проведенных аукционов (рис. 6).

Пока остается высокой доля участков недр (до 23 %), на которые поступило 2 заявки. Практи-

ка показывает, что часть заявителей после допуска к участию в аукционе отказывается от уплаты задатка по собственной инициативе и, соответственно, не может принимать участия в подведении итогов аукциона. В результате аукцион становится несостоявшимся при одном участнике.

Постоянное совершенствование процедуры проведения аукционов, повышение требований к аукционной документации, к порядку и условиям их проведения, доступности и прозрачности для потенциальных недропользователей позволили Федеральному агентству по недропользованию повысить качество аукционов и сократить количество претензий (рис. 7).

Об этом свидетельствует тот факт, что на 1 октября 2006 г. в судебные инстанции по вопросам проведенных аукционов в текущем году поступило пока 7 исковых заявлений против 19 в 2005 г. По 4 искам решение принято в пользу Федерального агентства по недропользованию, остальные находятся в стадии рассмотрения.

Это подтверждает сравнительно высокую прозрачность аукционов и отсутствие в большинстве случаев обоснованных претензий к процедуре проведенных аукционов.

Да и другого быть не может, поскольку сам механизм выявления победителя аукциона на прозрачной основе в некоторой степени определен самим законодательством и обеспечивается не только Федеральным агентством по недропользованию, но и самими участниками аукциона.

Процедура проведения аукциона на право пользования недрами состоит из следующих этапов:

- 1) публикация в бюллетене «Недропользование в России» перечня участков недр, планируемых к выставлению на аукцион (Роснедра);
- 2) публикация в бюллетене «Недропользование в России» и в печатном издании на территории субъекта Российской Федерации объявления о проведении аукциона на право пользования недрами с указанием условий и порядка его проведения (Роснедра, территориальные органы);
- 3) прием заявок на участие в аукционе в установленные сроки (территориальный орган);
- 4) анализ заявочных материалов и принятие решений о допуске к участию в аукционе (рабочая группа, руководитель территориального органа);
- 5) уплата в установленный срок задатков допущенными заявителями (заявитель);

- 6) проведение аукциона (определение победителя по наибольшей сумме предложенной цены) (аукционная комиссия, аукционист);
- 7) утверждение решения аукционной комиссии (руководитель Роснедра или территориального органа).

Рис. 5. Предоставление участков и запасов (ресурсов) из нераспределенного фонда недр победителям аукционов, проведенных в 2006 г. (по состоянию на 1 октября 2006 г.)

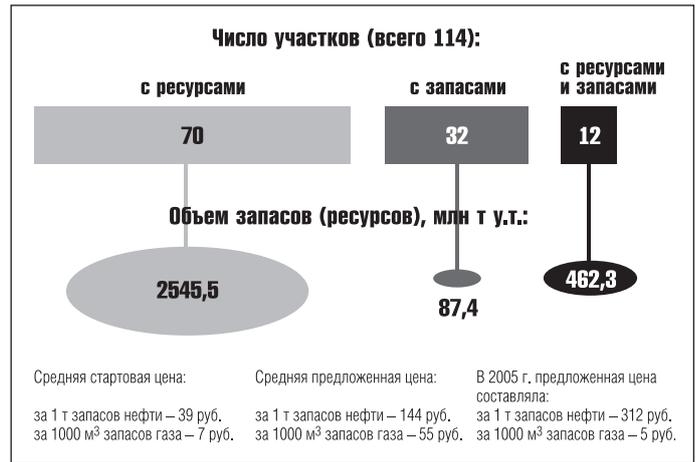


Рис. 6. Заявители на участие в аукционах на углеводородное сырье



Рис. 7. Судебные споры по вопросам, связанным с аукционами

	предмет спора	число исков	и з них		
			в иске отказано	дело прекращено	на рассмотрении
2005	порядок аукциона	11	4	3	4
	допуск к участию в аукционе	2	0	1	1
	отказ в допуске к участию в аукционе	6	1	0	5
	обжалование результатов	0	0	0	0
	итого	19	5	4	10
2006	порядок аукциона	1	1	0	0
	допуск к участию в аукционе	0	0	0	0
	отказ в допуске к участию в аукционе	3	1	1	1
	обжалование результатов	3	1	0	2
	итого	7	3	1	3

Очевидно, что необоснованные претензии к решениям Федерального агентства по недропользованию могут появиться только в части анализа заявочных материалов (пункт 4). К сожалению, этот вопрос законодательством не урегулирован, но Федеральное агентство по недропользованию всегда стремится к объективному принятию решений.

Так, для примера, на участки недр по углеводородному сырью, выставленные в текущем году на аукцион, поступило более 650 заявок, из них отклонено только 20 заявок, или 3 % от всех поступивших заявок, в том числе 2 заявки со 100-процентным участием китайских инвесторов. Основная причина отклонения заявок — отсутствие элементарных доказательств о наличии финансовых средств заявителей.

Проблемы эффективности системы лицензирования пользования недрами

К сожалению, на практике Федеральное агентство по недропользованию выявляет отдельные нарушения процедуры проведения аукционов в некоторых субъектах Российской Федерации, частично обусловленные недостаточной квалификацией соответствующих специалистов в этом направлении. Федеральное агентство по недропользованию принимает соответствующие меры по исправлению ситуации.

Однако есть и объективные, не зависящие от Федерального агентства по недропользованию причины, в определенной степени оказывающие негативное влияние на обеспечение функционирования эффективной системы лицензирования пользования недрами:

- пробелы в законодательстве по вопросам проведения аукционов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации;
- отсутствие в законодательстве конкретных критериев отказа в допуске к участию в аукционе (конкурсе);
- несовершенство процедуры предварительного согласования землеотводов под участки недр для лицензирования, особенно на территориях родовых угодий;
- отсутствие утвержденных методик расчетов стартового разового платежа для проведения аукционов (конкурсов);
- недостаточная численность работников Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов.

В последние годы активно обсуждается важность морских акваторий в решении проблем наращивания и воспроизводства сырьевой базы углеводо-

родов для удовлетворения потребностей ТЭК страны. По приоритетности морским акваториям сегодня принадлежит третье место в России, после Восточной и Западной Сибири. И это правильно. Тем не менее проблему наращивания сырьевой базы углеводородов на шельфах морей только за счет средств федерального бюджета в нынешних условиях никогда не решить. Необходимо привлечь средства недропользователей.

Однако действующее в настоящее время законодательство не предусматривает возможности предоставления в пользование участков недр на аукционной или конкурсной основе в целях поисков, разведки и добычи углеводородов. В результате работа по лицензированию участков недр морских акваторий заморожена. Необходимы оперативные меры по внесению соответствующих поправок в действующее законодательство.

Согласно статье 14 Закона Российской Федерации «О недрах» отказ в приеме заявок на участие в аукционе может последовать в случаях:

- предоставления заявки с нарушением установленных требований;
- предоставления заявителем умышленно неверных сведений;
- непредставления и невозможности представления заявителем доказательств того, что он обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ.

Отсутствие конкретизации предъявляемых к недропользователям требований, прежде всего в части доказательств обладания необходимыми финансовыми средствами, является зачастую основанием возникновения необоснованных споров со стороны заявителей. Кроме того, действующим законодательством не регламентированы вопросы ограничения участия в аукционах иностранных инвесторов.

В последнее время большие проблемы возникают с получением от органов управления земельными ресурсами либо собственников земли предварительного согласия на отвод земельных участков в целях недропользования, без которого проведение аукционов становится невозможным.

Иногда выдвигаются необоснованные условия для предоставления земельных участков, расположенных в пределах проживания коренных народов (например, ХМАО). Есть и другие проблемы.

Федеральное агентство по недропользованию намерено и впредь совершенствовать аукционную систему лицензирования пользования недрами и надеется на поддержку Министерства природных ресурсов по вопросам, входящим в его компетенцию. □