

УДК 347.249

А.М. ТУФЕТУЛОВ,

доктор экономических наук, доцент

Казанский государственный финансово-экономический институт

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются правовые аспекты регулирования системы недропользования в РФ. Дается анализ основных нормативно-правовых актов и обзор законодательства СНГ по регулированию отношений в данной сфере. Систематизированы этапы развития российского законодательства в области недропользования. Проанализированы варианты применения механизма платности и правовые последствия выбора. Дана правовая характеристика лицензионным соглашениям в системе недропользования и соглашения о разделе продукции. Выделены основные недостатки правового регулирования недропользования в России.

Конституция Российской Федерации провозгласила землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности [1]. Однако данное положение не нашло свое отражение в российском законодательстве.

Запретов на нахождение участков недр как объектов недвижимости в гражданском имущественном обороте не содержится, в то же время в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) дается вполне определенный ответ на вопрос кому принадлежит право собственности на недра [2]. В соответствии с п. 1.2 Закона о недрах недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, закрепляется исключительно государственная собственность на недра.

Вопросы владения, пользования, распоряжения участками недр, содержащие золото, находят согласно ст. 2 Закона Российской Федерации «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»

в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации [3].

Права собственности субъектов РФ на полезные ископаемые в основном могут рассматриваться только как делегированные федеральной властью и полностью ей подконтрольные. Месторождения полезных ископаемых, являясь государственной собственностью, не отчуждаются, продается лишь геологическая информация об этих месторождениях, а также право пользования недрами на определенный срок.

Утвердив единый порядок недропользования, Закон о недрах предусматривает возможность самостоятельного распоряжения государственным фондом недр для региональных и муниципальных властей, в частности, путем передачи части федеральных полномочий субъектам федерации. В уставы многих субъектов федерации сегодня входят положения, которые наряду с отнесением вопросов распоряжения недрами к предметам совместного ведения Российской Федерации и областей (краев) допускают нахождение в государственной собственности субъектов РФ и отдельных участков недр.

Приходится констатировать, что большое количество нормативных актов, регламентирующих деятельность в области недропользования, не способствуют ее эффективному функционированию. Назрела необходимость единого законодательного акта, который обобщил бы все ранее принятые нормативные акты в данной сфере.

Российское законодательство о недропользовании регулирует основные принципы недропользования, вопросы собственности и управления и в отличие от аналогичного законодательства в странах СНГ развивается в рыночном направлении, хотя и предусматривает на современном этапе усиление роли государства. Государство, как и любой другой собственник, должно защищать свое имущество и использовать его для реализации стратегических задач развития страны, опираясь на механизмы государственного управления. На современном этапе государству необходимо сформировать такие условия, чтобы освоение и использование невозобновляемых полезных ископаемых отвечали общественным интересам. Россия на нынешнем этапе реформ вынуждена в значительной степени делать ставку на активное использование ресурсов сырьевого сектора и в международных экономических отношениях. Поэтому разработка и реализация эффективной политики недропользования является сегодня для страны во многом определяющей.

В табл. 1 приведены наименования основных нормативно-правовых актов, принятых законодательными органами некоторых стран СНГ.

Таблица 1
Основные правовые акты о недрах
некоторых стран СНГ

Страны	Основные законодательные акты
Россия	Закон «О недрах» от 21.02.1992, Закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ
Республика Армения	Кодекс Республики Армения «О недрах» от 19.03.1992
Республика Казахстан	Кодекс Республики Казахстан «О недрах» от 27.01.1996
Республика Таджикистан	Закон Республики Таджикистан «О недрах» от 20.07.1994
Украина	Кодекс Украины «О недрах» от 27.07.1994
Республика Молдова	Кодекс Республики Молдова «О недрах» от 15.06.1993

Как видно из таблицы, система недропользования в республиках Армения, Казахстан, Украина и Молдова регулируется именно кодексами, то есть законодательными актами, в которых объединены и систематизированы нормы права, регулирующие общественные отношения в области недропользования, причем данные нормативные

акты приняты достаточно давно, например, в Республике Армения кодекс действует уже 18 лет, что говорит уже об устоявшемся механизме правового регулирования этих отношений.

Процесс формирования системы недропользования в Российской Федерации до сих пор развивался спонтанно, под воздействием различных групп влияния. Можно отметить три этапа становления правовой системы недропользования России:

Первый этап (1990–1996 гг.) – разработка и принятие правовых актов, ориентированных на формирование рыночных механизмов недропользования (принятие ФЗ РФ «О недрах», ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции» и пр.); в это время возрастает влияние на государственные институты власти регионов Российской Федерации, богатых полезными ископаемыми, руководство страны оказывает большое доверие представителям администрации США и экспертам МВФ. При этом следует отметить, что в этот период были предприняты первые попытки дифференциации ресурсных налогов и платежей в зависимости от горно-геологических и географо-экономических особенностей месторождений полезных ископаемых.

Второй этап (1997–2001 гг.) – ослабление влияния федерального центра, активное лоббирование интересов олигархических структур, в том числе и на процессы формирования норм и правил недропользования. Как следствие исключение научно обоснованных базовых норм разработки месторождений полезных ископаемых из расчета ставок ресурсных налогов и платежей, отсутствие системы государственного мониторинга процессов разработки месторождения, и в результате с 2002 г. вводится новый налог с недифференцированной ставкой – налог на добычу полезных ископаемых, при одновременном исключении из системы ресурсного налогообложения налогов и платежей, имеющих рентную основу расчета и изъятия доходов.

Третий этап (с 2002 г. по настоящее время) – перераспределение полномочий между регионами в сфере недропользования в сторону доминанты федерального центра, создание фонда будущих поколений, дифференцированный подход при изъятии ценовой ренты с доходов от добычи углеводородов, за счет применения

«плавающей» ставки таможенной пошлины от величины цены на мировых рынках, рост влияние государства в сфере недропользования, но только не на процессы изъятия и распределения рентных доходов.

Последствия недальновидной политики крайне негативны: технологии разработки месторождений отстают от общемировых, вся рента присваивается недропользователем, поскольку не применяются методики расчета ренты по конкретному месторождению, у недропользователя отсутствуют стимулы применять ресурсосберегающие технологии.

Правда имеются и некоторые позитивные результаты. Законом о недрах в свое время были введены принципиально новые положения, в частности, впервые была установлена платность недропользования. Размер платежей должен определяться размерами участков недр, предоставляемых в пользование, количеством и качеством полезных ископаемых и иными свойствами, определяющими ценность недр.

Введение механизма платности недропользования предусматривает экономическое стимулирование рационального использования ресурсов; выравнивание условий хозяйствования организаций, использующих разнокачественные ресурсы или имеющих разнозначное местоположение; создание предпосылок для воспроизводства природного потенциала.

Введение механизма платежей позволяет расширить самостоятельность субъектов Российской Федерации и призвано решить проблему согласования интересов федерального центра, регионов и недропользователей. Именно от того, насколько активно в горнодобывающую промышленность привлекаются инвестиции, зависят показатели добычи полезных ископаемых.

Основы правового регулирования механизма платности были заложены еще в Древнем Риме. Так, разработанный в римском праве принцип акцессии (доступа) рассматривает недра как неотъемлемую часть земной поверхности и ставит условием разработки месторождений полезных ископаемых согласие землевладельца, который свободен в выборе недропользователя и в определении суммы арендной платы за эксплуатацию недр [5]. Например, в США собственник участка земли является и собственником полезных

ископаемых, которые находятся в его недрах. В зависимости от стоимости участка, в которую обязательно включается стоимость запасов полезных ископаемых, расположенных под данным участком, собственник земельного участка платит налог на собственность. Подобная практика создает условия для рационального недропользования и для максимально возможного полного изъятия полезного ископаемого из недр. Поэтому экстенсивное расширение площадей разработки месторождений полезных ископаемых без серьезного экономического обоснования чревато для собственника ростом налогов. Исходя из мировой практики, принцип акцессии традиционно рассматривался как серьезное ограничение для бурного развития недродобывающих отраслей.

В странах англосаксонской правовой системы этот принцип традиционно применяется, где собственность на недра производна от собственности на землю. Добывающим компаниям нет смысла увеличивать доказанные запасы, так как за них придется платить дополнительные налоги. Поэтому средняя обеспеченность доказанными ресурсами у ведущих международных корпораций не превышает десятка лет. В порядке исключения для полезных ископаемых стратегического значения, таких как уран, руды цветных и благородных металлов, пьезокристаллическое сырье, за рубежом действует и альтернативная система доступа к недрам, предполагающая приоритет обязательств горнопромышленника перед государством, а не перед землевладельцем.

Другой принцип – принцип «горной свободы», напротив, исходит из отделения недр как объекта собственности от соответствующей земной поверхности и подразумевает исключительную государственную юрисдикцию в определении прав доступа и разработки полезных ископаемых. Этот принцип способствует интенсивному привлечению в добывающие отрасли инвестиционного капитала. Поэтому, как показывает история горного дела, все страны, заинтересованные в его быстром развитии, постепенно переходили к введению принципа «горной свободы». Данный принцип более демократичен, поскольку рассчитан на более широкое и свободное развитие в горном деле предпринимательства и на максимально возможное уравнение стартовых позиций претендентов на разработку недр.

Однако следует учитывать, что мягкие условия недропользования приводят к существенному отрыву практики разработки месторождений полезных ископаемых от требований их рационального освоения. Нередко компании считают возможным вести эксплуатацию недр по своему усмотрению без проектной документации или с нарушением ее требований, что ведет к снижению степени извлечения запасов.

Российское государство в рамках современного законодательства выбрало контрактную форму соглашений с инвестором. Наиболее распространенными вариантами реализации контрактной системы являются лицензии как инструмент административного права и концессии/соглашения о разделе продукции (далее – СРП) как инструмент гражданского права.

СРП представляет собой разновидность подрядного договора по освоению и разработке месторождений полезных ископаемых за счет и на риск инвестора, так как у государства-собственника недр нет необходимых финансовых ресурсов и инвестиционного опыта. За это инвестор вознаграждается частью добытого сырья. Выручка от его продажи частично направляется на компенсацию затрат инвестора и обеспечение прибыли, а другая часть принадлежит собственнику недр. Весь риск геологоразведочных работ при реализации соглашения о разделе продукции несет инвестор: если запасов полезных ископаемых не обнаружено, участок возвращается государству, а понесенные затраты на разведку недр не компенсируются.

Эта схема используется более чем в пятидесяти странах мира, главным образом в развивающихся государствах. Несомненно, соглашения о разделе продукции для Нигерии, Анголы, Малайзии, Колумбии, Габона, Индонезии сыграли положительную роль в развитии горной промышленности. Они вовлекали в производство некоторые неосвоенные месторождения, обеспечивали ввоз новой техники и оборудования, увеличивали доходы государства, и поступления иностранной валюты, способствовали росту производства и экспорта, снижению уровня безработицы и увеличению числа специалистов [6].

Главная особенность договорной системы – в заключении договора между недропользователем и государством, то есть в переходе отношений из

административно-правовых в гражданско-правовую плоскость. Если государство может отозвать лицензию в одностороннем порядке, то контракт это сделать не позволяет. Государство не может также произвольно изменять отдельные пункты договора, наиболее важным из которых является фиксация налоговой нагрузки на весь срок его действия. При лицензионной системе налоговая нагрузка на лицензиата может меняться вслед за изменением налогового законодательства.

Государства с развитой экономикой и правовой системой отдают предпочтение лицензионной форме управления недрами. Подобная практика недропользования распространена в Норвегии, Австралии, США, Великобритании, Канаде и ряде других развитых стран [7].

Согласно действующему российскому закону о недрах государственное регулирование недропользования осуществляется через лицензирование. Лицензия является специальным разрешением, удостоверяющим право на пользование недрами, в том числе право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минеральных, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после утверждения проекта работ по недропользованию.

Лицензия на пользование недрами закрепляет вышеперечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе договора на условиях раздела продукции, контракта на предоставление услуг, а также может дополняться иными условиями, не противоречащими закону о недрах.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется в основном путем проведения конкурсов и аукционов.

Однако для отдельных месторождений правовые отношения, возникающие в процессе вложения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья, находящегося в собственности Российской Федерации, могут регулироваться Федеральным законом РФ от 30.12.95 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [4].

Данный закон, защищающий интересы и права инвесторов, в достаточной мере регламентирует все аспекты возможных соглашений (договоров) между Российской Федерацией и субъектом предпринимательской деятельности (инвестором) о разделе произведенной продукции, что очень важно для привлечения дополнительных иностранных инвестиций. Интересы государства по данным соглашениям, в соответствии с вышеупомянутым законом, больше имеют фискальную направленность.

В частности, в России при реализации соглашения о разделе продукции организации обязаны уплачивать:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль организаций;
- страховые платежи;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду;
- водный налог;
- государственную пошлину;
- таможенные платежи;
- земельный налог.

Кроме вышеназванных налогов и платежей, при выполнении соглашения инвестор дополнительно уплачивает:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, определенных в соглашении и лицензии (бонусы);
- плату за геологическую информацию о недрах;
- ежегодные платежи за договорную акваторию и участки морского дна, уплачиваемые в порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации на дату подписания соглашения;

- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- компенсацию расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых;
- компенсацию ущерба, причиняемого в результате выполнения работ по соглашению коренным малочисленным народам Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

При этом государство и инвестор получают свою часть продукции, добываемой из недр, в соответствии с подписанным соглашением о разделе продукции.

Соглашение о разделе продукции предусматривает распределение полученных полезных ископаемых между государством и инвестором в соответствии с ранее заключенным соглашением, где обязательно оговариваются порядок определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости. При разделе произведенной продукции недропользователь получает только часть добытой продукции, при этом предусматривается выделение компенсационной продукции, которая покрывает все затраты инвестора на выполнение работ по соглашению с установлением предельного уровня компенсационной продукции в процентах от общего объема произведенной продукции. Оставшуюся часть продукции в соответствии с действующим законодательством должно получать российское государство, однако, как показывает практика, объем данной продукции обычно невелик.

К сожалению, соглашения о разделе продукции по «Сахалин-1», «Сахалин-2», которые были заключены до принятия правовых актов в сфере недропользования, нанесли определенный ущерб экономическим интересам Российской Федерации, в том числе в связи с тем, что Закон РФ от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» содержит ряд недостатков, а именно:

- четко не прописан правовой механизм реализации государством функций контроля за соблюдением инвестором условий соглашения;
- не прописана процедура утверждения смет, проектов и планов (ссылка в законе имеется на условия соглашения, но в каждом случае порядок прописывается индивидуальный);

– не разработаны юридические требования по применению тендерных процедур при закупках материалов и размещения заказов в системе недропользования, что широко используется в зарубежной практике в качестве контроля за величиной производственных затрат;

– не установлен предельный уровень «*cost stop*»; в частности, ст. 17 предусматривает изменения условий соглашения по требованию одной из сторон;

– отсутствует механизм раздела продукции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации [4].

Как показывает практика, наличие мягких условий освоения месторождений полезных ископаемых обеспечивает недропользователям реализацию в большей степени собственных, преимущественно коммерческих приоритетов, поскольку отсутствуют нормативные величины затрат, нормативные величины прибыли и другие жесткие нормы и правила в сфере недропользования. Подобная ситуация ведет к значительному снижению объема извлекаемых запасов, к снижению рисков инвестора, сроков освоения, к минимизации затрат на природоохранные мероприятия; к разработке только тех участков месторождения, которые обеспечивают наибольший уровень рентабельности инвестиций, к неполному извлечению запасов полезных ископаемых из конкретного месторождения.

Вышеназванные проблемы эффективного недропользования хозяйствующих субъектов были характерными и для советских производственных объединений. Главное отличие сегодняшней ситуации в том, что сверхприбыль от невыполнения правил и норм разработки месторождений становится доходом частных компаний. Разумеется, речь не идет о ликвидации такого способа недропользования, как соглашение о разделе продукции, необходимо лишь устранить недос-

татки и в первую очередь в механизме правового регулирования этих соглашений и, конечно же, усилить контроль за выполнением инвесторами всех своих обязательств по контракту.

Таким образом, можно констатировать, что сложившаяся система недропользования в Российской Федерации учитывает интересы не столько общества и государства, сколько собственников недродобывающих организаций. В последние годы российское государство стало активно закреплять свои права собственника в ряде организаций недропользователей, вносить позитивные изменения в нормативно-правовую базу недропользования и в акты по техническому контролю, устанавливать новые эффективные нормативы и стандарты, в то же время сохраняющаяся противоречивость и пробелы отечественного законодательства повышают факторы риска и неопределенности в деятельности хозяйствующих субъектов и коррупциогенности в деятельности государственных органов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – № 7.
2. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2010) // Российская газета. – 1995. – № 52.
3. О драгоценных металлах и драгоценных камнях: Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 08.12.2010) // Российская газета. – 1998. – № 67.
4. О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.05.2010) (принят ГД ФС РФ 06.12.1995) // Российская газета. – 1996. – № 5.
5. Боярко Г.Ю. Основы горного права России. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2000. – 287 с.
6. Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. – 2007. – № 8. – С. 30–44.
7. Теплов О. Развитие федерального законодательства о недрах // Право и экономика. – 2003. – № 2. – С. 3–10.

В редакцию материал поступил 10.02.11

Ключевые слова: недра, недропользование, принцип акцессии, принцип горной свободы, соглашения о разделе продукции, предельный уровень «*cost stop*».