

Концепция развития федерального законодательства о недрах*

О. Теплов, заведующий отделом горного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

2.2. Ликвидация правовых пробелов в законодательстве о недрах

Внесенные за 2002 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации различные проекты федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» мало что изменяют в концептуальной основе названного Закона в качестве закона «о доступе к недрам» и о государственной системе лицензирования пользования недрами.

В качестве правовой новеллы присутствуют предложения по разграничению полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным фондом недр.

Разработчики проекта Кодекса Российской Федерации о недрах (данный проект также разработан в 2002 г. Министерством природных ресурсов Российской Федерации) сделали попытку восполнить часть правовых пробелов в регулировании отношений недропользования и включили в проект часть норм, регулирующих вопросы добычи полезных ископаемых и иных видов промышленной эксплуатации недр.

В то же время проект Кодекса Российской Федерации о недрах крайне противоречиво решает вопрос об участии субъектов Российской Федерации в принятии решений о предоставлении права пользования недрами и об ограничении либо прекращении таких прав.

Конституция Российской Федерации не устанавливает пределов для федерального законодателя по регулированию вопросов недропользования, и соответственно проектом могут быть предусмотрены более широкие полномочия федеральных органов исполнительной власти по управлению государственным фондом недр. Однако при любом объеме полномочий субъектов Российской Федерации в области государственного управления недропользованием необходимо четко и конкретно такие полномочия определить (что не сделано разработчиками проекта Кодекса), тем более что положения проекта предусмотрены обязанности субъектов Российской Федерации по обеспечению необходимых условий для развития энергетики по рациональному использованию недр и их охране на своей территории.

Без должной детализации в представленном проекте Кодекса о недрах урегулированы такие вопросы как рациональное использование недр; источники финансирования ликвидации объектов их собственников при досрочном прекращении прав пользования недрами; порядок ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; формирование и ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых.

В то же время проект представленного Кодекса является первой попыткой (хотя и не вполне удавшейся) систематизации федеральных законодательных актов, регулирующих отношения недропользования. Проект требует серьезной доработки, но сама попытка более комплексно урегулировать отношения недро-

* Окончание. Начало см.: Нефть, Газ и Право. 2003. № 1.

пользования и восполнить правовые пробелы является, несомненно, позитивным фактором.

Представляется, что в процессе восполнения правовых пробелов в регулировании отношений недропользования на федеральном уровне (в том числе с учетом опыта правоприменительной практики за прошедшие 10 лет существования Закона Российской Федерации «О недрах») будет уделяться внимание в первую очередь вопросам:

- правового регулирования добычи полезных ископаемых, в том числе эксплуатации (разработки) их месторождений на различных стадиях;
- внедрения различных договорных форм отношений государства и недропользователя при различных видах пользования недрами на принципах добровольного выбора недропользователями лицензионной либо договорной системы отношений, а также определение места и значения лицензии на пользование недрами при внедрении договорных отношений;
- внедрения новой системы классификации запасов (с учетом мирового опыта), основанной не только на технологических и геологических параметрах, но и на экономической оценке, что, в свою очередь, потребует внесения дополнительных норм, уточняющих порядок составления государственного баланса запасов полезных ископаемых и ведения государственного кадастра месторождений полезных ископаемых и их проявлений;
- рационального использования и охраны недр при промышленной добыче полезных ископаемых и иных видах промышленной эксплуатации недр с уточнением порядка (в том числе в части финансирования) проведения ликвидационных работ и консервации месторождений полезных ископаемых;
- регулирования взаимодействия между различными недропользователями при разработке пограничных лицензионных участков и порядка разрешения спорных вопросов;
- соблюдения государственных стандартов при ведении работ по промышленной эксплуатации недр;
- условий государственного контроля за выполнением недропользователями технологических проектов, а также организации системы замеров и учета производимой продукции.

Действующее федеральное законодательство о недрах требует также своего совершенствования в части установления пределов обеспе-

ченности компаний активными запасами полезных ископаемых, разведанными за счет средств государственного бюджета, а также законодательного ограничения предельно допустимых размеров площадей участков недр, выставляемых на конкурсы или аукционы на право пользования недрами (на право заключения соглашения о разделе продукции).

В Законе Российской Федерации «О недрах» необходимо также закрепить положения о праве органов исполнительной власти, предоставивших право пользования недрами, пересматривать установленные в лицензии обязательные условия пользования недрами при наступлении обстоятельств, перечисленных в Законе (например, при изменении геологических и (или) экономических условий пользования недрами, в связи с нарушением проектных решений разработки месторождения, с угрозой наступления техногенных аварий либо причинения ущерба окружающей природной среде при применении проектных способов и методов добычи, уточнения геологических моделей залежей и т.д.).

Порядок выставления на конкурс или аукцион изъятых на законных основаниях у недропользователей лицензионных участков и минимальные условия подобных конкурсов в федеральном законодательстве о недрах пока не отражены.

Нормативного регулирования заслуживает вопрос о возмещении затрат прежнего недропользователя в случае выставления на конкурс или аукцион участка недр, ранее находившегося в пользовании лица, права недропользования которого прекращены либо аннулированы в законном порядке. Подобное условие должно включаться в конкурсные условия на основании нормы закона, а не по воле конкурсной комиссии.

Следует также законодательно закрепить на федеральном уровне систему административных мер изъятия у недропользователей, права пользования недрами которых досрочно прекращены, на возмездных началах промысловых и иных имущественных объектов, наличие которых непосредственно связано с технологическим процессом добычи полезных ископаемых.

Особого внимания в процессе промышленной разработки месторождений полезных ископаемых заслуживают установление предельных

объемов добычи полезных ископаемых и их утверждение органами исполнительной власти с учетом рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и территориальных программ конкретных субъектов Российской Федерации по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

2.3. Внедрение гражданско-правовых методов регулирования отношений недропользования

Расширение договорного (гражданско-правового) регулирования в сфере недропользования объективно диктуется развитием в государстве рыночных отношений и процессами интеграции принципов государственного регулирования в сфере недропользования в различных странах.

Однако внедрение договорных отношений во взаимоотношения недропользователь — государство должно осуществляться без потери государственного контроля за использованием ресурсов недр, имеющих, безусловно, общенациональную ценность и невозобновляемый характер. В связи с изложенным применение гражданско-правовых договоров любого типа в сфере недропользования возможно и в настоящее время, но оно не должно являться самоцелью, а также приводить к ослаблению государственного контроля за рациональным использованием недр и их охраной.

Объединить две цели можно путем применения в практике взаимоотношений с недропользователями различных договорных форм с сохранением в течение определенного переходного периода (достаточного для адаптации системы государственного управления к широкому применению договорных форм) лицензионной системы доступа к недрам.

Подобный опыт имелся в Казахстане, который сохранял в течение 6,5 года смешанную лицензионно-контрактную систему; такая же система закреплена в законодательстве Туркменистана, при этом не являясь препятствием для иностранных инвестиций. Практика заключения нефтегазовых контрактов соседствует с системой лицензирования в Норвегии и Канаде.

Представляется, что для целей совершенствования системы управления государственным фондом недр на данном этапе правовой и эко-

номической реформ необходимо поэтапное внедрение различных видов гражданско-правовых договоров во взаимоотношения государство — недропользователь, по возможности с предварительной апробацией тех или иных договорных форм применительно к отдельным видам пользования недрами и с последующим изменением правового значения лицензии на пользование недрами как документа, регистрирующего выделенный в пользование участок недр и самого пользователя такого участка.

Виды применяемых договоров при пользовании недрами могут быть различными (договоры концессионного типа, в том числе соглашения о разделе продукции, контракты с риском и без риска на проведение геолого-разведочных работ, сервисные контракты на обслуживание фонда скважин в границах участков недр и т.д.), но все они будут являться договорами гражданско-правового характера, что соответствует и мировой практике в области добычи полезных ископаемых и нефтегазодобычи.

Представляется, что применение договорных режимов при пользовании недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых должно быть ограничено условиями пользования недрами, имеющими договорную природу, в целях обеспечения встречных экономических интересов государства и недропользователей. В то же время вопросы стандартов недропользования, в том числе в части безопасности при ведении работ, связанных с недропользованием, регламентов разработки месторождений полезных ископаемых, требований к нормативным потерям при добыче полезных ископаемых, к проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых и проведение работ по консервации (ликвидации) промысловых объектов должны быть предметом законодательного регулирования на уровне федеральных законов, а также подзаконных актов либо правовых актов нормативного характера федеральных органов исполнительной власти.

Возможность заключения договора между уполномоченным государственным органом и недропользователем об условиях пользования недрами, как уже говорилось выше, предусмотрена частью 3 ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах», а Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 2, 124, 125) предусматривает возможность участия Российской

Федерации и субъектов Федерации в гражданско-правовых отношениях с субъектами предпринимательской деятельности.

К тому же не решена одна из серьезных теоретических проблем законодательства о недрах – о природе права пользования недрами. В юридической литературе ведутся достаточно долгие дискуссии о вещном либо обязательственном характере вышеназванных прав, однако относительно цельной и доказательной научной работы по данному вопросу нет. В то же время без определения содержания названного права невозможно обоснованно предложить те или иные правовые механизмы гражданско-правового регулирования в области недропользования.

Пределы гражданско-правового регулирования отношений недропользования могут быть расширены также за счет применения отдельных гражданско-правовых институтов (залога, аренды, правопреемства). Однако в любом случае федеральный закон должен закрепить не только соотношение договорного и нормативного регулирования в области недропользования, но и установить конкретные пределы гражданско-правового регулирования таких отношений, а также основания применения различных договорных форм для взаимоотношений государства с хозяйствующими субъектами — недропользователями и требования к заключению таких договоров.

При внесении изменений и дополнений в федеральное законодательство необходимо также уточнить условия гражданского оборота прав на пользование недрами с сохранением установленных федеральными законами требований к правоприобретателям.

Следует иметь в виду, что гражданское законодательство Российской Федерации предусматривает передачу прав по договорам, что требует решения вопроса о характере такой передачи (с точки зрения государственной регистрации перемены лиц в обязательстве в рамках заключенного недропользователем с государством договора): об уведомительном порядке передачи прав по договору либо о разрешительном порядке такой передачи.

Опыт ряда стран, входящих в СНГ (например, Казахстана), показывает, что и при внедрении в практику недропользования в целях разведки и добычи полезных ископаемых договоров гражданско-

данско-правового характера государство оставляет за собой контроль за соблюдением обязательств по таким договорам посредством закрепления разрешительного порядка перемены лиц в обязательствах по таким договорам либо посредством одностороннего расторжения заключенных договоров в случае нарушения недропользователями существенных условий договоров или законодательных требований о порядке передачи прав либо об уступке требования по договорам.

По мере развития рыночных отношений и формирования потребности в гражданском обороте прав на разработку месторождений в связи с изменениями финансового положения добывающих компаний и их инвестиционных возможностей применение договорных режимов при пользовании недрами в целях добычи и разведки полезных ископаемых со временем будет расширяться.

Государственная система лицензирования пользования недрами в качестве административного порядка доступа к недрам и применение контрактной системы (договоров гражданско-правового характера) при всем их различии в правовом регулировании и степени государственного влияния на недропользователей должны обеспечивать паритет экономических интересов государства и недропользователей, рациональное использование фонда недр и возможность для государства осуществлять единую политику планирования воспроизводства минерально-сырьевой базы и стандартизации горных (добычных) работ.

Представляется, что окончательный выбор того или иного варианта развития государственного управления в сфере недропользования (как с точки зрения распределения полномочий по управлению фондом недр между органами исполнительной власти различного уровня, так и с точки зрения сохранения либо ликвидации государственной системы лицензирования пользования недрами и широкого применения договорных форм) будет сделан, прежде всего, исходя из задачи сохранения эффективного государственного контроля за деятельностью недропользователей, рациональным использованием и охраной недр при разведке и добыче полезных ископаемых.

Комплексный характер правоотношений в области недропользования будет обуславливать и применение соответствующих методов

правового регулирования — как административно-правового, так и гражданско-правового.

2.4. Экономические взаимоотношения государства с недропользователями

Задача обеспечения гибкого и эффективного механизма экономических отношений между государством и недропользователями — это прежде всего обеспечение законодательными средствами оптимальных налоговых режимов и разработка новых экономических моделей взаимоотношений государство — недропользователь, включая использование возможностей договорных платежей и бонусов по условиям заключаемых с недропользователями договоров.

Экономические модели взаимоотношений государство — недропользователь за последние пять-шесть лет (в процессе проведения реформы налогового законодательства и закрепления экономических условий деятельности инвесторов при реализации соглашений о разделе продукции) базировались на различных системах платежей при пользовании недрами.

В конечном итоге за период 2001–2002 гг. были отменены ранее установленные платежи во внебюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы (платежи на ВМСБ) и акцизы на добываемые отдельные виды полезных ископаемых (размеры которых устанавливало Правительство Российской Федерации).

В этот же период «плавающий» регулярный платеж за пользование недрами (роялти, 6–16% объема добытого сырья) был заменен налогом на добычу, рассчитываемым по твердой ставке; был также уточнен порядок определения платежей за пользование недрами и за геологическую информацию и порядок их поступления в различные уровни бюджетной системы Российской Федерации; наконец, введен разовый платеж премиального характера типа «бонус» в связи с наступлением отдельных событий в процессе пользования недрами, устанавливаемый при выдаче лицензии на пользование недрами.

Предлагаемые в настоящий период различные экономические модели определяются прежде всего задачами государства по обеспечению опережающего воспроизводства минерально-

сырьевой базы (по сравнению с уровнями добычи полезных ископаемых) и благоприятного инвестиционного климата для добывающих компаний (недропользователей) в целях освоения новых месторождений полезных ископаемых и стимулирования компаний к инвестированию своих средств в разведку новых месторождений полезных ископаемых, а также получения государством дополнительных доходов от разработки таких месторождений.

Следует отметить, что налог на добычу полезных ископаемых, рассчитываемый в виде твердой ставки, не вполне эффективно обеспечивает задачу увеличения доходной части бюджетов всех уровней, тем более не обеспечивает получение государством горной ренты за предоставление в пользование хозяйствующим субъектам объекта государственной собственности — участков недр, содержащих запасы полезных ископаемых.

В связи с этим становится актуальным установление в федеральных актах налогового законодательства дифференцированных налоговых ставок при освоении хозяйствующими субъектами месторождений полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических условий разработки, состояния инфраструктуры и коммуникаций в районе промыслов, стадий разработки месторождений полезных ископаемых, цен на мировых рынках на добываемое сырье.

При этом ряд экономистов — сторонников широкого внедрения во взаимоотношения с недропользователями договоров гражданско-правового характера считают возможным изъятие горной ренты не через фискальную систему, а через договорные платежи при заключении соответствующих договоров с недропользователями (концессионных, соглашений о разделе продукции и иных).

Ряд специалистов в области управления недропользованием считают целесообразным для стимулирования инвестиционной деятельности добывающих компаний закрепить в налоговом законодательстве принцип «районирования» налоговых ставок по добычным регионам с учетом горно-геологических залегающих месторождений полезных ископаемых, общей инфраструктуры и коммуникаций, степени изученности и освоения месторождений полезных ископаемых, а также определить оптимальный налоговый «пресс» для добываю-

щих компаний на начальных стадиях разработки месторождений полезных ископаемых, требующих серьезных капиталовложений.

В этих же целях Министерство природных ресурсов Российской Федерации предлагает закрепить порядок и условия стоимостной оценки прав пользования недрами по лицензионному участку на стадии добычи полезных ископаемых с проведением такой оценки независимыми аудиторами и утверждением результатов такой стоимостной оценки Государственной комиссией по запасам Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Отдельного обсуждения требует идея законодательно закрепить административную ответственность недропользователей за невыполнение технологических проектов разработки месторождений в части сроков и очередности ввода в эксплуатацию промысловых объектов с изменением самого принципа определения ответственности для юридических лиц (размер ответственности должен устанавливаться исходя из стоимости не введенных в плановую разработку запасов полезных ископаемых в недрах либо из суммы расчетной недоимки по различным видам консолидированных налогов).

В этом случае требует пересмотра система административных штрафов и их размеров, а также принципы наложения штрафов за нарушения недропользователями проектных решений, за выборочную отработку месторождений (нерациональное пользование недрами), загрязнение недр вследствие нарушения технологической дисциплины и мер безопасности. Административное законодательство Российской Федерации не закрепляет значительных штрафных санкций для юридических лиц за нарушения правил и стандартов недропользования, ведения горных (добычных) работ, стандартов охраны окружающей природной среды.

Принятый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях по-прежнему ориентируется на определенное количество МРОТ как расчетную базу административных штрафов при совершении административных правонарушений, что экономически неэффективно в области недропользования, так как последствия таких правонарушений в этой сфере экономически несопоставимы с низкими административными штрафами, применяемыми в отношении юридических лиц.

2.5. Систематизация и кодификация федеральных законодательных актов

Учитывая объем накопившегося законодательного материала на федеральном уровне в сфере недропользования, есть основания говорить о необходимости систематизации и кодификации законодательных актов, регулирующих отношения недропользования в России.

При совершенствовании федерального законодательства о недрах должны быть использованы все формы законотворчества (издание федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов, отраслевых актов нормативного характера), а также такие формы систематизации, как кодификация, инкорпорация и консолидация правовых актов.

Представляется, что законодательное регулирование ряда вопросов, связанных с промышленной эксплуатацией недр, вполне возможно осуществлять на уровне федеральных подзаконных актов, с одной стороны, в целях обеспечения единых стандартов в сфере недропользования, с другой — в целях обеспечения гибкого регулирования по мере изменения технологических условий пользования недрами. В частности, вопросы, связанные с учетом и классификацией запасов полезных ископаемых, технологическими аспектами буровых работ при разведке и промышленной разработке полезных ископаемых (минерального сырья), геологической отчетностью, ведением маркшейдерской документации, технологическими регламентами разработки, нормативами проектных и эксплуатационных потерь полезных ископаемых, и иные узкоспециальные вопросы промышленной эксплуатации недр могут быть урегулированы федеральными подзаконными актами (постановлениями Правительства Российской Федерации).

При систематизации правовых норм, регулирующих горные отношения, должны быть не только устранены противоречия, повторы и иные несогласованности норм, уточнены основные правовые институты, но и внесены определенные изменения в регулирование самих общественных отношений в качестве объекта правового регулирования, метод правового регулирования отношений недропользования, а также пересмотрены источники горного права.

Определенного изменения в связи с совершенствованием законодательства о недрах потребует ряд законодательных актов иных отраслей законодательства Российской Федерации. В первую очередь необходимо внесение коррективов в правовое регулирование гражданских отношений с учетом специфики правового положения хозяйствующих субъектов в качестве недропользователей (например, в части требований к заключаемым договорам, права собственности, применения залога), а также в правовое регулирование вопросов административной ответственности юридических лиц за нарушения правил и стандартов недропользования, в акты налогового законодательства и правовые акты, регулирующие отношения стандартизации и метрологии.

Результатом кодификации в ближайшее время в течение двух-трех лет могут быть принятие Кодекса о недрах Российской Федерации и внесение соответствующих дополнений в Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, акты административного и финансового законодательства.

Целесообразно также продолжить наработанную практику проведения ежегодных (перед принятием Закона о федеральном бюджете) парламентских слушаний в Государственной Думе с участием Совета Федерации и руководителей законодательных органов заинтересованных субъектов Федерации по внесению изменений и дополнений в федеральные законодательные акты, регулирующие отношения недропользования. Представляется целесообразным организовывать такие слушания также для анализа региональной законодательной политики в сфере недропользования с целью контроля за реализацией перечисленных выше правовых принципов.

При этом, как уже говорилось выше, преимущественно публичный характер правоотноше-

ний в области недропользования обуславливает необходимость сохранения административно-правового регулирования. В то же время развитие новых производственных отношений в результате экономической реформы и последовательное внедрение договорных форм в практику недропользования позволяют говорить о необходимости более широкого применения гражданско-правового регулирования отношений между недропользователями и государством.

Можно сделать вывод о том, что правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации в долгосрочной перспективе будет осуществляться на основе сочетания административно-правового и гражданско-правового регулирования.

Представляется, что такие ключевые вопросы современной реформы в недропользовании, как:

- конкретизация полномочий органов исполнительной власти различного уровня по управлению государственным фондом недр и сохранение единой государственной собственности на недра;
- ликвидация государственной системы лицензирования пользования недрами и ее замена исключительно договорными отношениями с недропользователями либо сохранение на определенном переходном этапе параллельной системы отношений с недропользователями (лицензия плюс контракт);
- разработка новых методов налогового и иного экономического стимулирования деятельности добывающих компаний,

должны решаться в сопоставлении с долгосрочными целями государственной политики в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр на территории Российской Федерации.