

# Состояние дел по развитию законодательства в области недропользования

**Е. Панфилов**, доктор технических наук, профессор

Поскольку состоялись парламентские слушания в Государственной Думе по вынесенной в заголовок проблеме, представляется целесообразным остановиться на отдельных конкретных вопросах и предложениях, исходя из реалий сегодняшнего дня и ориентируясь на обсуждение розданного проекта резолюции.

Реалии вам известны, Правительство РФ поручило МПР к 15 июля представить скорректированный Рабочей группой проект Закона «О недрах» в новой редакции. Проект еще в большей степени, чем ныне действующий Закон «О недрах», укрепляет роль административного права, реализуемого через лицензирование. Если суммировать все условия и требования, отражаемые в лицензии, в частности в ст. 29–33, 35, 54, 55 и др., то получается, что недропользователь может быть лишен лицензии практически по любому поводу. Гражданско-правовые отношения, формально прописанные в статьях об СРП, концессиях, договорах аренды и подряда, по существу, не имеют никакого значения, так как в конце каждой из статей (65–68) фигурирует фраза об обязательном их соответствии Закону «О недрах», а статья 64 прямо гласит: «К договорам на пользование участками недр применяются нормы настоящего Федерального закона, соответствующие положения Гражданского кодекса РФ, положения иных федеральных законов и нормативно-правовых актов». Поскольку лицензирование находится в ведении МПР, нетрудно догадаться, о чем идет речь.

Вместе с тем мы полагаем, что в создавшихся условиях, когда роздано более 30 тыс. лицензий, на современном этапе развития страны, лицензии как документ, удостоверяющий получение только права пользования участками

недр, следует сохранить, а право пользования получать на торгах, т.е. конкурсах и аукционах. Кстати, норму права (ст. 45) по механизму аукциона о том, что «не предусматривается» выносить на аукцион технико-экономические показатели ведения работ, нужно исключить.

Далее должны иметь место различные договорные отношения. В них целесообразно включать необходимые требования и условия пользования недрами. Возражение Минимущества о том, что такой альянс юридически несостоятелен, возможно, обоснован, но, во-первых, есть поговорка: «Два юриста — три мнения», а во вторых — и это главное, — мы должны все-таки отрегулировать объективно существующую двойственную природу правоотношений при пользовании ресурсами недр. В конечном счете юриспруденция — надстройка над базисом. А базис — объекты недр, их георесурсы, их использование. И одна из главных задач для юристов — изыскать действенный и приемлемый для владельца и пользователя недр правовой механизм взаимоотношений.

Кстати, вызывает удивление узкая адресность договоров аренды (ст. 67) и договоров подряда (ст. 68); соответствующие статьи нужно переработать.

Следующий аспект проекта закона. Во многих его статьях, имеющих принципиальный характер, отождествлены, по сути, функции Правительства РФ и федерального органа исполнительной власти, причем очень простым и удобным приемом. Записывается, например, в п. 5 ст. 23, что основанием для возникновения права пользования участками недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ является «решение

Правительства РФ или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти (его территориального органа)...». Таких «или» я насчитал более 30 в 20 статьях. Ответа на вопрос о том когда, как, при каких обстоятельствах, в какой мере передаются такие полномочия, в законе нет. Отсюда вывод: нужно в законе дать четкий и однозначный ответ на эти вопросы, а не использовать союз «или» в собственных целях, тем более что во многих статьях Правительству РФ приписываются совсем не свойственные ему функции. Например, в ст. 60 в первом абзаце записано: «оформление лицензии на пользование участком недр и их выдача пользователю осуществляются Правительством РФ (!) или уполномоченным им ...». Подобные «предписания» фигурируют и в других статьях (ст. 46, п. 7; ст. 47, п. 9; ст. 49 п. 2; ст. 84 п. 3, и т.д.).

Мы не разделяем положение о том, что «отношения недропользования подлежат управлению, а не регулированию» (раздел 3, ст. 10 и 14) — управлять можно государственным фондом ресурсов недр.

Другой важный вопрос. Проект закона страдает односторонностью. Подавляющее большинство, если не сказать почти все правовые нормы рассматриваются с позиции минерально-сырьевых ресурсов. Их громадную, неопределимую роль в жизни общества никто не оспаривает. Но недра как «живущая» планета являются источником не только извлекаемых веществ — жидких, газообразных, твердых — и их смесей, но и вместилищем (в естественных или искусственно создаваемых подземных полостях) объектов хозяйствования, в том числе ПАЭС, объектов промышленности, инфраструктуры и т.п. (известно более 60 видов пользования подземными полостями), а также геоэнергетических ресурсов и потоков геоинформации. И общество постоянно расширяет сферу использования таких георесурсов. За рубежом давно учитывают их в своих правовых актах. Например, в США, как пишет доктор юридических наук Б.Д. Ключин, развитие геотермальной технологии возведено на уровень национальной стратегии. А наши весьма квалифицированные специалисты по горному законодательству (называя нас выдумщиками) всеми силами стараются исключить эти объекты из горного законодательства. Важность и значимость учета таких георесурсов резко усиливается в связи с экологическими факто-

рами. Всем известно прогрессивно и интенсивно нарастающее воздействие техногенеза на нашу планету. Только за последние 30 лет в ее недрах произошло более 70 техногенных, т.е. спровоцированных человеком, землетрясений, горных ударов и массовых оползней, не говоря уже о газово-пылевых выбросах, нарушениях земной поверхности, физическом и химическом загрязнении окружающей, в том числе геологической, среды, об усиливающем влиянии биогеохимических и геопатогенных зон и о массе иных негативных явлений, возникающих в процессе недропользования. Известны, например, высказывания наших геофизиков о том, что происходит пока локальное, опускание Западно-Сибирской низменности, грозящее ее затоплением.

В России, как и во многих других, в том числе развитых странах мира, проблема обеспечения экологической безопасности недропользования является, в основном, делом специалистов и ученых. Наше законодательство, и прежде всего Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в большей степени похоже на Кодекс, лишь частично (в трех статьях: 26, 46 и 51) и односторонне (рассматриваются только загрязнения от предприятий нефтегазового комплекса) затрагивает эту важнейшую и глобальную проблему. В принципе необходим отдельный закон «Об экологической безопасности недр и недропользования». Проект ФЗ «О недрах» учитывает частично эту проблему, но неполно. Следует внести коррективы. У нас имеются конкретные предложения по этой крупной проблеме.

Уже давно, постоянно и много говорится о малом и среднем горном бизнесе, в том числе и на Парламентских слушаниях (2001 г.), но конкретных шагов не сделано до сих пор. Основная причина, на наш взгляд, кроется в нежелании Правительства РФ и вертикально интегрированных компаний активно и результативно приступить к решению этой очень крупной, важной для страны, но непросто разрешимой проблемы, особенно в части критерияльной оценки и определения малых горных предприятий, их правового положения и особенно государственных гарантий и форм государственной поддержки, способствующих становлению и развитию малого горного бизнеса. К сожалению, подготавливаемый сейчас проект нового ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» совер-

шенно не учитывает возможностей малого горного бизнеса. А они очень широкие. Мы установили более десятка укрупненных видов деятельности малых горных предприятий. Например, разработка мелких месторождений агрохимического минерального сырья (а их только в европейской части России более 250) дает возможность фермерам по доступной цене приобрести удобрения, внести их в интенсивно деградирующие почвы и обеспечить страну своим продовольствием и своими кормами. Другой пример — с нефтяниками. Они (имеются в виду, в частности, РИТЭК и АСП) давно на практике доказали эффективность функционирования малых и средних горных предприятий, неоднократно обращались во многие инстанции. Их активно поддерживает Минэнерго. Но специального закона до сих пор нет.

В проекте ФЗ «О недрах» такой раздел должен быть. Нами разработаны конкретные предложения.

Одна из крупных проблем горного законодательства связана с налогами. Считаю целесообразным повторить нашу точку зрения. Налоговая политика в сфере горного производства не учитывает в должной мере специфику освоения месторождений полезных ископаемых и является фискальной. Принятый (при категоричном возражении РАН) Закон «О налоге на добычу полезных ископаемых» (НДПИ), в котором утверждены усредненные ставки по различным видам полезных ископаемых, облегчает жизнь пользователям недр, эксплуатирующим более богатые, высококачественные, масштабные или легкодоступные для добычи запасы, и осложняет и даже ставит на грань банкротства те компании и фирмы, которые ведут разработку низкорентабельных, находящихся в удаленных или труднодоступных районах месторождений. Кроме того, наличие налога на пользование участками недр и налога на добычу по сути означает двойное налогообложение недропользователей. Отдельными поправками в Закон об НДПИ его ущербные (по сути и прежде всего для государства) основы, отрицающие рентный характер экономических правоотношений при недропользовании, изменить сложно и долго. Сейчас, как вам известно, внесены очередные поправки в Налоговый кодекс, предусматривающие, в частности, рост НДПИ примерно на 10%. Легко догадаться, к каким серьезным негативным

последствиям, особенно для малого и среднего горного бизнеса, приведет введение этих поправок. Налоговые органы, стремясь ускорить поступление финансовых средств в бюджет и зарекомендовать себя радателями государственных интересов, доходят до курьезов, которые способны привести к печальным последствиям. В данном случае речь идет о принятых поправках во вторую часть Налогового кодекса РФ и в отдельные законодательные акты. Согласно одной из них в ст. 341 налоговым периодом принят месяц. Это требование распространяется и на нормативы потерь. Любой мало-мальски имеющий представление о сущности технологического процесса добычи полезных ископаемых специалист скажет, что это абсурд, ибо за месяц практически ни по одному объекту и способу добычи невозможно дать даже приблизительный ответ о допущенных потерях. Кстати, к этому вопросу следует добавить, что принятая МПР по решению Правительства схема централизованного, т.е. в министерстве, утверждения нормативов потерь громоздка, забюрократчена, связана с многочисленными согласованиями, на которые затрачивается время, труд, финансы, и неэффективна.

Говоря о деятельности властных структур в сфере горного производства, с тревогой, горечью и болью приходится наблюдать, как их профессионализм все сильнее и острее отстает от профессионализма субъектов Федерации (ХМАО, Татарстан и др.) и компаний (ЮКОС, ЛУКОЙЛ, и др.). Учитывая существующие элементы коррупции и лоббирования, трудно представить, к чему ведет такая тенденция.

Поэтому мы ратуем за выделение в Налоговом кодексе специального налогового режима при недропользовании. О принятии специального налогового режима говорится давно. Несколько лет назад депутатом Ю.М. Тэном проект такого закона вносился в Госдуму, но не был принят. Может быть, целесообразно вернуться к нему. Он, конечно, требует внесения существенных коррективов, обусловленных реалиями сегодняшнего дня, но его концепция гораздо обоснованнее и объективнее, чем Закон об НДПИ.

Присутствовавшие на Парламентских слушаниях знают, сколь остро стоит проблема о воспроизводстве минерально-сырьевой базы

(ВМСБ). Мы относим себя к числу тех, которые считают, что она должна решаться законодательными мерами, т.е. либо путем принятия нового ФЗ, учитывающего допущенные ошибки прежнего, особенно в части механизма адресного использования средств на ВМСБ, либо путем введения в закон о бюджете специальной строки о целевых отчислениях на ВМСБ. Наличие раздела о ВМСБ в целевой программе вряд ли решит эту проблему. Специалистам хорошо известно, как финансируются эти программы, каков порядок и сроки их реализации.

К числу других вопросов, которые требуется уточнить или отразить в проекте закона «О недрах», претендующего негласно на роль кодекса, следует отнести введение главы «О банкротстве горных предприятий». Возможно и внесение поправок в действующий Закон «О банкротстве», однако специфику горного производства трудно вписать в этот закон, не меняя некоторых его концептуальных положений.

Самостоятельного правового оформления требует вопрос о единой системе государственного контроля и надзора за полнотой, комплексностью, качеством и временем разработки месторождения, имея в виду передачу этих функций из ведения МПР в другое ведомство, например в Госгортехнадзор. Кстати, эта позиция совпадает с мнением губернаторов и Президента, высказанных 4 июня на Госсовете. Рассматривая вопрос о контроле, недопустимо исключать статью о маркшейдерской службе, которая была раньше в проекте МПР Кодекса о недрах, а сейчас изъята.

Полезна и необходима норма права о стоимостной оценке ресурсов недр и об отражении ее в бухгалтерском учете предприятия, но осуществлять ее правильнее государственной организацией, например ГКЗ, которую давно пора передать в ведение Правительства РФ.

И последнее. Об обороте прав пользования недрами. В проекте резолюции проблема обозначена. Залог вводить нужно. Многим известно, что несколько лет назад проходила широкая дискуссия по этой важной проблеме, но формально она завершилась отказом во включении этой нормы в проект закона «О недрах», хотя ее сторонники выдвигали достаточ-

но обоснованные аргументы. Один из них заключается в том, что Гражданским кодексом (ст. 334—336, 338) допускается залог имущественных прав и требований, в том числе недвижимого имущества. В Законе об СРП от декабря 1995 г. (п. 3 ст. 16) инвестору разрешается с согласия государства «...использовать принадлежавшее ему имущество и имущественные права в качестве залога для обеспечения своих обязательств по договорам». Залог имел место в Горном положении Союза ССР, принятом в 1927 г. В настоящее время помимо, как мы говорим «дальнего зарубежья» залог прав пользования участками недр введен в Казахстане. Поскольку страна все в большей мере становится государством с рыночной экономикой, правила которой распространяются и на горные отношения, залог прав пользования участками недр правомерен, и его нужно вводить в горное законодательство. Возможности воплощения в жизнь норм права по продаже и залогом прав пользования участками недр заметно расширяются в связи с вышедшими проектами методик по стоимостной оценке ресурсов недр, которые представляют несомненный интерес и с позиции рассматриваемой проблемы. Осуществление такого акта будет способствовать расширению и укреплению договорных отношений (договоров, концессий, аренды, подряда), о чем так ратует — и справедливо — Минэкономразвития. Однако практическая реализация залога без решения ряда задач трудновыполнима. Их можно свести к следующему перечню:

- предмет и объект залога;
- сфера залога;
- функции, права и обязанности залогодателя и залогодержателей;
- процедуры осуществления залога;
- легитимность залога;
- характер, форма и доля участия государства в залоговых операциях;
- меры ответственности за нарушение порядка и способов осуществления залога;
- наличие четкого и жесткого контроля на всех уровнях за проведением залоговых операций.

В дальнейшем целесообразно провести специальный семинар или научно-практическую конференцию по этой проблеме, чтобы к началу работы нового состава Госдумы были готовы конкретные предложения.