**Подземное хозяйство: правовое регулирование**

За последние годы рыночные отношения стремительно распространились на многие сферы экономики, прежде для них официально закрытые. Не избежали этого процесса и отношения недропользования. Для их регулирования был принят Федеральный закон "О недрах", последняя редакция которого относится к 2000 году. Согласно этому закону к изучению и разработке недр допускаются как государственные, так и частные предприятия, в том числе иностранные компании (последний процесс, несомненно, испытывает трудности в связи с тем, что иностранцы в РФ не могут быть собственниками земли). Все недра земли остаются в собственности государства, и за их разработку полагается определенная плата. Предполагается, что месторождения полезных ископаемых (МПИ) должны сдаваться для разработки на конкурсной основе и предоставляться тем претендентам, которые предложат за них наивысшую цену.

Условия разработки МПИ и взимания платежа за изъятие полезных ископаемых из недр должны фиксироваться в лицензии, которая в определенной мере выполняет роль договора между собственником недр и горнодобывающим предприятием (ГДП) - предполагаемым разработчиком МПИ. Этот же документ определяет многие другие отношения сторон, причем сторона, представляющая собственника недр, выступает не только как хозяйственный партнер ГДП, но в определенных рамках также как административная инстанция. Например, она заботится о безопасности горных работ.

Недра Земли ценны не только тем, что содержат полезные ископаемые. Под землей размещаются многие необходимые людям сооружения. Вторичное применение получают некоторые сохраняющиеся горные выработки; используются также естественные пустоты.

Изучение недр необходимо не только для обнаружения скрывающихся там богатств, но и для прогноза проявления таящихся там стихийных сил. Оно помогает лучше понять строение и происхождение Земли, более рационально использовать подземное пространство. Вместе с тем в Законе (как и в законодательстве о подземном хозяйстве в целом) поиск и разведка полезных ископаемых именуются "недропользованием". Но хозяйские меры по управлению недрами, в том числе по их изучению, не приносят непосредственной пользы тому, кто этим занимается. Наоборот, они требуют немалых затрат, которые, возможно, не окупятся в будущем. Поэтому термин "недропользование" для этих отношений не подходит.

Вопрос о терминологии заслуживает внимания, ибо используемые в Законе (а вслед за ним и в литературе) специальные термины не всегда являются однозначными, да и понятными. Кроме того, нередко их нельзя назвать и общепринятыми. В некоторых случаях языку Закона не хватает правовой четкости. К этому присоединяются некоторые другие недостатки: неясный (в некоторых пунктах) язык, неполная согласованность между отдельными положениями, нерешенность ряда вопросов, которые оставлены как бы "на потом". При таких обстоятельствах особую важность приобретает научное толкование Закона. Оно способно не только разъяснить некоторые его "темные" места и увязать между собой отдельные положения, но также указать на пробелы и предложить пути их решения.

Часть этих задач взял на себя составленный под редакцией профессора С. А. Боголюбова "Комментарий к Федеральному закону "О недрах" (издательство "Норма", М., 2001. 400 с.). Авторы "Комментария" - в основном ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации - не ограничились анализом текста только самого Закона. Они привлекли исторические материалы, иностранный опыт, научную литературу, сопоставили ряд устанавливаемых Законом правовых институтов с аналогичными институтами, известными в смежных отраслях российского права. Это делает их работу ценной не только в практическом отношении - ее можно рассматривать и как научный задел для будущего правотворчества в области подземного хозяйства.

Некоторые из высказанных в "Комментарии" идей заслуживают дальнейшего развития.

Россия - федеративное государство. Придание государственного статуса ее регионам означает, что заинтересованные стороны, как Россия, так и каждый отдельный регион, могут и должны пользоваться имущественными правами в отношении недр. Однако проблема заключается в том, что недра, как и другие природные ресурсы, не разделены в натуре. Фактически существует что-то вроде совместной собственности на недра Федерации и каждого ее субъекта. Так, доходы от передачи МПИ в разработку делятся между сторонами в той или иной пропорции. В то же время затраты на геологические работы практически целиком несет РФ. Это создает ситуацию "неравновесия" во взаимоотношениях сторон. Неудивительно, что Закон при решении вопросов управления недрами в некоторых случаях дает РФ больше прав, чем заинтересованным регионам.

Выход из создавшегося положения видится в цивилизованном разделе недр между Россией и каждым из ее регионов. Именно такова практика многих современных федеративных государств, такая практика развивалась в 20-х годах и в РСФСР - до того времени, пока многие права тогдашних союзных республик не были узурпированы группой ведомств СССР, нацеленных на ускоренную индустриализацию страны.

Проблема усугубляется еще и тем, что собственность на недра порой сочетается с собственностью на земную поверхность. Это означает, что раздел МПИ должен определить и раздел соответствующих земель (и наоборот). Но раздел МПИ может внести существенные коррективы в бюджетные отношения между Россией и частью ее регионов (так, некоторые нынешние дотационные регионы могут перейти на положение самообеспеченных и даже "донорских" единиц). Потребуется уточнять налоговое законодательство - в том смысле, предоставлять ли России право облагать доходы своих субъектов от обладания недрами, и наоборот (впрочем, в таком уточнении нуждаются отношения сторон во многих отраслях государственного хозяйства). Тем не менее нельзя откладывать проблему управления природными ресурсами РФ и ее субъектами на неопределенное время. Как ни сложна эта проблема, надо приступать к ее решению.

Нынешнее законодательство о недрах "разрывает" право на недра и право на поверхность земли. Это позволяет признавать недра во всех случаях государственной собственностью. Однако фактически допускаются исключения, когда дело касается малоценных (так называемых общераспространенных) полезных ископаемых непромышленного значения вроде торфа, сапропеля, песка, глины, камня, некоторых подземных вод. Могут ли такие МПИ поступать в собственность того, кто владеет землей, - этот вопрос должно решить будущее законодательство.

Отдельный вопрос возникает в отношении так называемой попутной добычи, которая (как показывает ее название) происходит при разного рода земляных работах, в том числе при геологоразведочных. Попутно добываемый грунт или иные малоценные полезные ископаемые поступают в распоряжение либо заказчика работ, либо их исполнителя. Однако нередки случаи, когда ни одна из сторон не проявляет интереса к добытым материалам, и они не только пропадают для народного хозяйства, но и оказываются источником загрязнения окружающей среды. Указанные отношения целесообразно регулировать согласованным образом как в горном законодательстве, так и в законодательстве о капитальном строительстве\*(1).

Наряду с МПИ рыночной ценностью является относящаяся к ним геологоразведочная документация. Последняя становится производственным секретом того, кто ее добыл и за чей счет были произведены поисковые или разведочные работы (данные о строении земной коры, хотя они также добываются с помощью геологических работ, не считаются производственным секретом).

В РФ государственной собственности на недра (как и на другие природные ресурсы) присуща "нерыночная" черта, которая выражается в том, что одни и те же государственные органы выступают одновременно и в качестве хозяйствующих субъектов, и в качестве властных структур. Поэтому у их договорных контрагентов порой возникает недоверие к этим органам, поскольку они имеют возможность в любой момент повести себя не как участники договорных отношений, а как административные инстанции, которые способны в приказном порядке навязать другой стороне нужное им решение.

Чтобы снять такие опасения, надо признать, что исполнительные (административные) органы власти в заключаемых ими хозяйственных договорах выступают исключительно как хозяйствующие субъекты и поэтому не вправе прибегать к административным методам для урегулирования возникающих спорных ситуаций. Уместно вспомнить, что в Постановлении Совета Народных Комиссаров РСФСР времен нэпа о порядке сдачи в аренду государственных предприятий частному сектору (от 5 июля 1921 года) оговаривалось, что договор аренды "может быть расторгнут не иначе, как по суду".

Конструкция договорных отношений полезна и целесообразна также тогда, когда требуется возместить контрагенту стоимость разработанной им геологической документации или затраты, произведенные им на создание горных выработок, которые он передает государству. Понятно, что такие расчеты должна (и способна) производить государственная хозяйственная организация, а не стоящий за ней орган управления\*(2).

Закон допускает положение, при котором от горнодобывающего предприятия государство может потребовать двойную плату за геологоразведочную документацию - за ту, которая ему предоставляется, и за ту, которая будет создана в результате новых независимых разведок, призванных восполнить запас истощаемых полезных ископаемых того же рода. Эта вторая плата ведет свое начало с 70-х гг., когда она служила суррогатом цены за МПИ, которое предоставлялось в распоряжение ГДП. Но в нынешних условиях такой суррогат потерял смысл (если даже признать, что когда-то он его имел). Поэтому институт специального платежа, за счет которого предполагается проводить геологоразведочные работы для восполнения теряемых запасов, должен быть пересмотрен.

При регулировании отношений, касающихся геологоразведочной документации, целесообразно использовать опыт тех зарубежных стран, где эта документация представляет рыночный товар. В некоторых штатах США местные управления геологии предоставляют имеющиеся у них данные о недрах частным компаниям в обмен на те сведения, которые последние добудут в ходе собственных геологоразведочных и (или) добычных работ.

В РФ основной платеж, который выигравшее конкурс ГДП должно внести в бюджет, иногда строится как фиксированный процент от цены добываемого им сырья или топлива. Этот процент (по идее) не должен меняться за период, пока длится разработка месторождения. Но такой порядок не всегда отвечает экономической реальности. Конъюнктура рынка нередко меняется, и тогда фиксированное процентное отчисление может оказаться либо слишком обременительным для плательщика (если цена снижается), либо неоправданно низким (если цена растет).

В зарубежной практике известна двойная цена, за которую МПИ передается ГДП в разработку\*(3). Одна цена ("ройалти") устанавливается в виде некоторой прейскурантной стоимости минимальных долевых отчислений от объема добываемого сырья или топлива. Что касается другой цены - "бонуса", то претенденты соревнуются между собой на торгах за право разработки МПИ, предлагая фиксированную сумму платежа за каждую добытую в будущем товарную единицу. Здесь любой претендент должен делать вероятностные расчеты, поскольку предлагаемый размер бонуса зависит от того, как он предвидит движение рыночных цен на свою продукцию в период действия договора с собственником недр. Такой прием был бы, видимо, оправдан и в наших условиях.

В России плата, которая взимается с ГДП, называется налогом и даже акцизом. Оба эти термина представляются спорными. Налог - это платеж в пользу государства, за который плательщик не получает какого-либо эквивалента в прямом виде. Но в случае использования недр такой эквивалент присутствует, причем в весомой материальной форме - в виде добываемого сырья или топлива. Здесь уместно говорить не о налоговых отношениях, а о хозяйственной сделке между собственником недр - государством и их разработчиком - ГДП. Этот тип сделок еще в древнеримском праве определялся формулой do ut des ("даю, чтобы ты дал"). Никакого отношения к налогам он не имеет.

Еще меньше оснований при разработке МПИ говорить о налоговых отношениях типа акцизов. Акцизы представляют собой более или менее произвольные наложения на цены товаров, которые (наложения) поступают в пользу государства. Обычно это касается предметов потребления, считающихся нежелательными для здоровья человека (алкоголь, табак), или же товаров, предназначенных для богатых. Ни то, ни другое обычно не присутствует при добыче полезных ископаемых. Плата же, взимаемая за разработку МПИ, вообще не относится к налогам. Ее правильная экономическая природа - это рента, точнее, горная рента.

Из сказанного вытекает тот практический результат, что налоговая служба не должна иметь отношения к разработке МПИ, если не считать обложения прибылей ГДП, а также хозяйственных организаций, занимающихся поисками МПИ и разведкой недр. Плата (не налог!) за разработку недр должна поступать собственнику недр в лице того ведомства, которое ими управляет. В настоящее время наиболее близким по этому определению ведомством является Госгортехнадзор, хотя и ему не хватает полномочий заказчика по геологическим работам. По-видимому, его следовало бы объединить с теми геологическими организациями, которые ведают накопленными данными о недрах ("геологическими фондами"). В таком виде он приблизился бы к тому идеальному государственному органу, который должен осуществлять управление недрами.

Законодательство о недрах будет развиваться и впредь. Очень важно, чтобы проекты нормативных актов были доступны общественности - не только правоведам, но также профессиональным геологам, другим специалистам по ресурсам, администраторам.

"Журнал российского права", N 11, ноябрь 2001 г.

—————————————————————————————————————————————————————————————————————————

\*(1) Земляные работы воздействуют не только на почвогрунты, но и на культурные объекты, находящиеся на поверхности земли. К сожалению, вопрос о сохранении и утилизации этих объектов (например, деревьев, кустарников, дернины, строительных материалов, остающихся после разборки конструкций) остается неурегулированным.

\*(2) Впрочем, сказанное имеет отношение и к другим отраслям природного хозяйства. Например, в настоящее время нет государственных земельных организаций, способных (и обязанных) возмещать полезные затраты арендаторов, сделанные ими ради прочной защиты и коренного улучшения государственных земель.

\*(3) Фактически действует и третья цена - плата за ту землю, которая необходима ГДП для ведения добычных работ.