

ДОБЫТЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ ИСКОПАЕМЫЕ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ!

(окончание)



Народное достояние продолжает концентрироваться у очень узкого круга лиц, увеличивая численность бедного населения. Ясно, что общество должно стремиться к прямо противоположному — снижать численность бедных сограждан, увеличивая при этом число людей среднего класса. И конечно, должна быть исключена выборочная отработка недр, обеспечивающая сиюминутные высокие доходы. Таким образом, можно сформулировать одну из основных целей государственной политики в сфере недропользования: получение в течение длительного периода времени равномерного максимально возможного дохода от эксплуатации государственного фонда недр, реализуя его на общественное благо. Ренто-ориентированная экономика должна решать двуединую задачу: во-первых, создание стимулов к повышению эффективности производства и росту рентных доходов, во-вторых, применение таких экономических механизмов, которые при соблюдении баланса интересов государства и недропользователей обеспечивали бы поступление весомой доли ренты в консолидированный бюджет.

УЖ ЛУЧШЕ РЕНТО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ, ЧЕМ ЗАДУШЕННАЯ НАЛОГАМИ?

Парадокс российской нефтегазовой отрасли состоит в том, что никто из крупных акционеров свой бизнес масштабными инвестициями не балует. А кризис лишь служит оправданием сокращения капиталовложений. С другой стороны, не кто иной, как наши олигархи, переписали список богатейших людей планеты.

Иными словами, в счастливое, но далекое будущее никто из них не верит, предпочитая наличность здесь и сейчас. И поменять отраслевую ситуацию — с нынешним законодательством — государство не имеет никакой возможности. А тут повсеместно растущие расходы: дефицитный бюджет перегружен прогрессирующими социальными обязательствами и обременен растущими потребностями госаппарата (см. «Атака мытарей возможна: на нефтяников и газовиков одновременно?», НГВ #17'2010).

Где взять деньги?

Минфин, вместо того чтобы активно влиять на инвестиционный режим, активно влияет на ужесточение отраслевых налогов, даже на святая святых — «Газпром» — покушается, бюджетные дыры заполнять по-прежнему нечем. «Маразм крепчал», — как бы сказал в этом случае классик. И поскольку дальнейшее увеличение налогов сродни кризису, то отрасль попросту обречена на стагнацию. Больше налогов — меньше инвестиций: эту истину опровергнуть А.Кудрину со товарищи не удастся.

В конце такой политики — энергетический крах, а это и крах России как таковой.

Вот потому редакция вновь обращает внимание на мнение Семена Кимельмана: не лучше ли ренто-ориентированная экономика, чем никакая?

Я бы немедленно проголосовал за такой переход, если бы не еще один парадокс. Отнимать и делить чужое у нас в России получается виртуозно, но вот складывать и приумножать, хоть убей, получается только со своим. Прибыль отраслевых компаний в 2009 году составила почти 1,4 трлн рублей.

Теперь прикинем по Кимельману, 1 трлн рублей, к примеру, стал бы прибылью государства... Но есть ли уверенность в том, что этот триллион будет расфасован не традиционно честно? Отнять у одних и передать другим? За это я голосовать бы не стал...

НИКОЛАЙ НИКИТИН, Издатель

Опыт становления российского недропользования в условиях рынка наглядно показывает, что государство до сих пор не создало экономических механизмов эффективного управления принадлежащим ему фондом недр.

Действующая редакция Закона «О недрах» неоднозначно определяет собственность на участки недр и урезает права государства в качестве их собственника. По существу этот закон передал право государственной собственности на недра в руки частных компаний и передал им полномочия по управлению и даже контролю за недропользованием.

Правовые и экономические механизмы государственного регулирования отношений собственности на недра и горную ренту

Вся экономико-политическая система России с 1992 года не была направлена на учет, объективный расчет и изъятие в государственную казну природной ренты, поскольку не было и нет до сих пор налогов, точнее, налоговых платежей рентного характера. Показательно, что незадолго до своей отставки премьер М.Касьянов в интервью газете «Ведомости» (12.01.04) заявил: «Я не понимаю, о какой природной ренте идет разговор. Такого термина у меня нет. И, по-моему, ни у кого из министров нет такого».

Правительство «приучало» сырьевых олигархов присваивать незаработанные ими деньги (то есть ренту) и не вмешивалось, когда рента использовалась, в основном, для личного обогащения олигархов и отдельных чиновников.

Введение в Налоговый кодекс РФ с 01.01.02 НДС лишь частично решило проблему изъятия в пользу государства рентных доходов нефтедобывающих компаний. Несмотря на то, что в 2001 году на многочисленных парламентских слушаниях все выступающие (кроме министерских чиновников и депутатов) критиковали несостоятельность НДС, обосновывали невозможность с помощью этого налога уловить дифференциальную ренту, НДС все же был введен.

Еще в первые годы становления рынка в 1995–2002 годах в России владельцы крупных компаний-недропользователей пролоббировали дополнения и изменения в закон «О недрах», в результате которых действующая редакция уже в 2002 году стала похожа на первую (1992 года) так же, как, образно говоря, похожи широкая быстротекущая река и еле струящийся ручей.

Если начальная редакция закона в совокупности с действующим тогда налоговым законодательством допускала небольшой ручеек горной ренты, перетекающей в руки владельцев лицензий, то благодаря сегодняшней редакции закона и Налоговому кодексу РФ рента утекает из доходов государства полноводным потоком.

Государственная политика и действующие в ее рамках правовые и экономические механизмы изъятия ренты в бюджет и ее последующего распределения в значительной мере влияют и предопределяют

особенности складывающейся системы общественного развития. Если горную ренту не изымают в пользу государства и общества, то это означает ее передачу и без того состоятельным сверх меры функционерам.

По существу ФЗ «О недрах» передал право государственной собственности на недра в руки частных компаний и передал им полномочия по управлению и даже контролю за недропользованием

В настоящее время проблемам недропользования и воспроизводства МСБ не уделяют должного внимания. Почему-то укоренилось мнение, что нефтяные и горнодобывающие компании как более рачительные (чем государство) хозяева сами будут заботиться о новых месторождениях, о приросте запасов, так как это нужно, в первую очередь, им, а не государству.

Введение в Налоговый кодекс РФ с 01.01.02 НДС лишь частично решило проблему изъятия в пользу государства рентных доходов нефтедобывающих компаний

Поэтому с 2002 года отменены отчисления на воспроизводство МСБ и льготы на инвестирование части прибыли в производство. Теперь «рачительные хозяева» сетуют, что у них нет средств на воспроизводство МСБ, и в итоге резко сокращают затраты на геологоразведочные работы.

Народное достояние продолжает концентрироваться у очень узкого круга лиц, увеличивая численность бедного населения. Ясно, что общество должно стремиться к прямо противоположному

Любой налоговый режим, при котором значительные суммы горной ренты остаются в руках крупных частных компаний-недропользователей, не выполняет свое предназначение, поскольку не преумножает благосостояние граждан. Проводя линию на облегчение налоговой нагрузки, государство обязательно дифференцированно подходить к предприятиям разных отраслей.

Цель государственной политики – получение в течение длительного периода времени равномерного максимально возможного дохода от эксплуатации государственного фонда недр, реализуя его на общественное благо

Политику сокращения налогового бремени не должны автоматически переносить на снижение ренты, поскольку ее не следует относить к налоговым платежам. При снижении налогов на предприятия не-

сырьевого сектора целесообразно увеличивать уровень изъятия ренты, выравнивая рентабельность производства соответствующих секторов и способствуя при этом перетоку капиталов.

Любой налоговый режим, при котором значительные суммы горной ренты остаются в руках крупных частных недропользователей, не выполняет свое предназначение, поскольку не прумножает благосостояние граждан

Необходимо обеспечить применение комплексного подхода, развитие и повышение эффективности взаимоувязанных правовых и экономических механизмов государственного управления недропользованием (см. «Механизмы государственного управления и регулирования»).

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ

- Доступ к недропользованию — лицензионно-разрешительный и (или) договорной гражданско-правовой доступ к участкам недр;
- Право собственности на добытые полезные ископаемые, на горное имущество и геологическую информацию;
- Налоговая система и выделение рентных платежей;
- Таможенное регулирование — уплата таможенных пошлин как части ценовой ренты, стимулирование экспорта не сырья, а продуктов его переработки;
- Ценовое регулирование — в частности, необходимо регулировать и уменьшать диспаритет цен в естественных монополиях;
- Антимонопольное — установление размеров, количества участков недр и запасов, концентрируемых у одного недропользователя, контроль за деятельностью территориальных минерально-сырьевых монополий;
- Социально-экономическое — эффективное использование рентных доходов в интересах всего общества;
- Инвестиционное — создание благоприятных условий для инвестиций в недропользование отечественного и зарубежного капитала;
- Балансовое — оптимизация балансов запасов полезных ископаемых, производства и потребления минерально-сырьевых ресурсов;
- Институциональное — создание специальных институтов, органов управления геологическим и горным производством, государственных компаний, государственно-частного партнерства и др.

Перечисленные механизмы должны стать основой при пересмотре горного, земельного, лесного, налогового, таможенного, бюджетного и прочего законодательства.

Остановимся на основных характеристиках важнейших механизмов с позиции их функционирования в ренто-ориентированной экономике России.

Доступ к недропользованию

Данный механизм является основой экономико-правовых отношений между властью (государством как собственником недр) и бизнесом (недропользователями), которому оно передает ограниченные в соответствии с законодательством права на пользование участком недр для поисков, разведки, добычи ПИ или других целей.

Мировая практика выработала два основных правовых механизма привлечения недропользователей к эксплуатации участков государственного фонда недр: на основе административного или гражданского права. При этом законодательно устанавливаемый механизм регулирования доступа к недропользованию исходит из концепции и целевой направленности экономического развития государства, какое место занимает минерально-сырьевой сектор в его экономике.

Если России предопределено оставаться еще длительное время страной с сырьевой ориентацией, то механизм доступа к недропользованию является начальным этапом построения ренто-ориентированной экономики и предопределяет последующие рыночные механизмы государственного устройства и управления.

Другими словами, в России доступ к недрам должен быть определен лицензионными соглашениями и договорами (соглашениями) о разделе продукции, условия которых обеспечивали бы оптимальное извлечение ренты исходя из наиболее эффективной технологической схемы разработки месторождения, применения прогрессивных методов увеличения нефтеотдачи, использования современной техники, оборудования и т.п.

Государственная политика в области недропользования не может проводиться вне связи с экономической политикой. Недропользование нельзя изолировать от реформирования налоговой системы, создания благоприятного инвестиционного климата, тарифно-ценового регулирования естественных монополий, порядка формирования доходов и расходов федерального и региональных бюджетов.

Оно должно, с одной стороны, органически вписываться в контекст проводимых социально-экономических преобразований в стране, с другой — в необходимой мере предопределять такие преобразования.

В России создана уникальная двойственная, на первый взгляд, противоречивая система отношений недропользования: лицензионная, на основе административного права, в соответствии с действующим с 1992 года ФЗ «О недрах», и договорная, на основе гражданского права, в соответствии с действующим с 1995 года ФЗ «О СРП».

Подобная двойственность отношений недропользования в мировой практике существует еще только в одном государстве — Венесуэле. Во всех остальных странах мира принята одна система доступа к недрам: либо лицензионная, либо договорная, базирующаяся на договорах концессий или их разновидности — соглашениях по разделу продукции.

Типы концессионных соглашений разнообразны. Существуют как традиционные, издавна применяющиеся, так и современные модернизированные. Отдельно можно выделить так называемые контрактные концессии, к которым относятся соглашения о разделе продукции и государственные сервисные контракты (договоры подряда).

Они, в свою очередь, подразделяются на рисковые, когда государство переносит оплату риска (к примеру, неоткрытия месторождения) на концес-

сионера, и безрисковые, когда государство принимает риски на себя и финансирует работы, выполненные по договору подряда, вне зависимости от успешности проведенных геолого-геофизических работ.

Российская модель СРП во многом устарела, она не приспособлена к текущей экономической ситуации в стране, особенностям законодательства о недрах, инвестиционного и налогового законодательства, что делает ее неконкурентоспособной на мировом рынке инвестиций. Именно поэтому после принятия Федерального закона «О СРП» ни одно соглашение по разделу продукции не вступило в силу, поскольку лицензионная модель сегодня является более предпочтительной для недропользователей.

Одним из основных, но весьма существенных отличий договорных отношений недропользования в условиях СРП является то, что на каждый объект государство подписывает внушительное по объему соглашение (договор), в котором детально прописывает все условия недропользования, в том числе отношения собственности и условия налогообложения.

Контроль за выполнением условий соглашения возлагается на управляющий комитет, включающий на паритетных основах представителей государства и недропользователя (инвестора).

Важнейшей задачей управляющего комитета является утверждение ежегодной программы и сметы работ, фактическое исполнение которой также контролируется. Это обязывает недропользователя вести обособленный бухгалтерский учет вплоть до раздела прибыльной продукции на каждом объекте СРП (то есть на каждом участке недр) и только по тем работам, которые выполняются в соответствии с утвержденной программой и сметой.

По нашему мнению, наличие на каждом объекте органа государственного контроля вызывало неприятие российских недропользователей, особенно крупных нефтяных компаний. Именно поэтому принят закон от 06.06.03 №65-ФЗ, означающий, по существу, отказ от применения в нашей стране режима СРП.

Наличие двух механизмов доступа (административного и договорного на основе СРП) в российских условиях нам представляется вполне оправданным, так как Российская Федерация имеет огромную территорию, удаленные друг от друга объекты недропользования. Важно только, чтобы в одном и том же регионе не было соседствующих участков, разрабатываемых при разных режимах недропользования. И уже совсем недопустимо, когда на одном и том же месторождении в одной его части добыча идет по лицензии, а в другой — по СРП.

Лицензионный механизм доступа к недрам в российском исполнении не является чисто административным разрешением. Он, наряду с этим, предусматривает гражданско-правовые отношения, фиксируемые в соглашении, составляющем неотъемлемую часть лицензии. Российский механизм СРП также не является сугубо гражданско-договорным актом. После подписания соглашения о разделе продукции право пользования соответствующим участком недр удостоверяется лицензией.

То есть оба российских механизма доступа к недропользованию пересекаются друг с другом и предусматривают обязательное оформление двух документов: лицензии и договора, в отличие от мировой практики, которая не допускает их совмещения, поскольку у них разная правовая природа.

Мировая практика выработала два основных правовых механизма привлечения недропользователей к эксплуатации участков государственного фонда недр: на основе административного или гражданского права

Поэтому, если подходить с чисто формальных правовых позиций, то оба действующих в России механизма доступа к недропользованию почти не отличаются друг от друга. Лицензионное соглашение можно составлять по образцу и подобию соглашения о разделе продукции.

В России создана уникальная двойственная и противоречивая система отношений недропользования: лицензионная, на основе административного права (ФЗ «О недрах»), и договорная (ФЗ «О СРП»)

Тем не менее, законы «О недрах» и «О СРП» отличаются заложенными в них нормами, определяющими такие важные условия передачи участков недр в пользование, как:

- собственность на добытые полезные ископаемые, горное имущество, геологическую информацию и т.п.;

В одной стране не может быть различий в отношении права собственности на добытые полезные ископаемые при административном лицензировании и в условиях СРП

- создание ликвидационного фонда, который до сих пор отсутствует при лицензионном режиме недропользования, а без него через 10–15 лет, когда будут завершаться сроки большинства выданных лицензий, не будут накоплены финансовые средства на ликвидацию;

- учет финансово-хозяйственной деятельности недропользователя или инвестора и его отчетность перед государством по каждому участку недр (отсутствует в законе «О недрах»);

- возмещение вреда, причиненного пользователю недр, или, наоборот, государству (отсутствует в ФЗ «О СРП»).

В одной стране не может быть различий в отношении права собственности на добытые полезные ископаемые при административном лицензировании и в условиях СРП. И в том и в другом случае компания или консорциуму компаний передается право пользования участком государственного фонда недр.

Но в условиях СРП законом установлено, что в собственность инвестора передается добытое им минеральное сырье, по стоимостному эквиваленту соответствующее возмещаемым затратам и его доле чистой прибыли. Почему же тогда при административном разрешении в лицензионном соглашении допускается возможность передачи по условиям лицензии в собственность недропользователя 100% добытого им минерального сырья (ст. 1-2 закона «О недрах»)?

В условиях СРП законом установлено, что в собственность инвестора передается добытое им минеральное сырье в эквиваленте возмещаемым затратам и его доле чистой прибыли. Почему же в лицензионном соглашении 100%?

Совершенно ясно, что условия недропользования при любом механизме доступа к эксплуатации участка недр должны быть идентичными, когда дело касается права собственности на добытые полезные ископаемые, на созданное недропользователем горное имущество и т.п.

Различия между этими двумя механизмами недропользования заключаются в:

- специальном налоговом режиме, при котором часть платежей заменяется разделом прибыльной продукции;
- гарантии неизменности ставок налогов на весь период действия СРП;
- правилах возмещения, в том числе, ускоренного возмещения капитальных вложений вместо принятых в лицензировании норм амортизационных отчислений.

Рента является объективной реальностью, она всегда возникает при добыче полезных ископаемых. Отсюда следует однозначный вывод, что собственник государственного фонда недр является собственником ренты

Недра — это одна из тех немногих основных составляющих национального богатства, которая по закону «О недрах» является государственной собственностью и не подлежит приватизации. Кто владеет и распоряжается собственностью, тот управляет ею и получает доходы от ее использования. Под «доходами» здесь и далее понимаются средства, поступающие государству от недропользования в виде налогов, сборов, таможенных пошлин, платежей. В обособленном положении находятся рентные доходы, но они отсутствуют в действующем законодательстве.

Рента является объективной реальностью, она всегда возникает при добыче полезных ископаемых — это утверждение ни у кого не вызывает возражений. Отсюда логически следует однозначный вывод, что собственник государственного фонда недр является собственником ренты.

Но данное, казалось бы, очевидное утверждение вызывает яростные споры, а порою — резко отри-

цательное отношение. Так, бывший экономический советник президента Андрей Илларионов считал, что «природная рента — это одно из наших самых больших несчастий. Особенно та, которая получается при реализации топлива, в том числе на мировом рынке».

Но именно природная рента и право собственности на нее лежат в основе построения ренто-ориентированной экономики. Общая сумма ренты и государственное управление ее образованием, поступлением в доходы бюджета и расходованием зависят не только и не столько от права собственности на недра, сколько от того, какое право собственности установлено на извлеченные из недр полезные ископаемые и какие сопутствующие права собственности установлены на геологическую информацию и горное имущество.

Поэтому право собственности в недропользовании разделено, в зависимости от объекта, на четыре составляющие:

- собственность на недра и запасы залегающих в недрах полезных ископаемых;
- собственность на добытые полезные ископаемые;
- собственность на горное имущество;
- собственность на геологическую информацию.

Права собственности в недропользовании с позиции построения ренто-ориентированной экономики

1). Собственность на недра и запасы полезных ископаемых

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ «природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», что в некоторой степени противоречит подп. «в» п. 1 ст. 72 Конституции РФ, где определено, что «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся... вопросы (выделено автором) владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами».

Хотя Конституция РФ допускает различные формы собственности на природные ресурсы, ст. 1-2 закона «О недрах» установлено однозначно, что «недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью».

И далее в этой же статье повторяется приведенная выше выдержка из ст. 72 Конституции РФ. Понятие «государственная собственность» обозначает, что недра находятся и в собственности Российской Федерации, и в то же время в собственности субъекта Федерации, то есть в совместном ведении.

Но в Конституции РФ к совместному ведению отнесены только отдельные вопросы права собственности на недра и содержащиеся в них ПИ. Поэтому

данная норма требует построения механизма ее реализации, который должен содержаться в законодательстве о недрах. Необходимо нормативное правовое решение, по крайней мере, четырех важнейших проблем (см. «Правовое решение проблемы совместного ведения»).

ПРАВОВОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ

- Разграничение государственной собственности на недра на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации. Для этого предлагались разные варианты, а именно:

- а) все участки недр со всеми полезными ископаемыми, кроме общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ), отнести к федеральной государственной собственности, а участки недр, содержащие ОПИ, — к собственности субъектов Федерации;

- б) установить критерии, например, по размеру месторождения (или по объемам запасов ПИ) и т.п.;

- в) определить перечень стратегических ПИ, для которых устанавливается исключительно федеральная государственная собственность;

- г) подписать с каждым субъектом Федерации договоры (соглашения) с приложением списка месторождений, передаваемых в их собственность.

После длительных дискуссий принят первый из перечисленных выше вариантов.

- Разделение триады собственности (владение, пользование и распоряжение) по уровням исполнительной власти. Например, «пользование» передать в ведение субъектов Федерации. Но из этой триады правовых отношений нельзя вычленил какую-либо одну, так как утратится сущность права собственности;

- Разграничение функций управления государственной собственностью, к которым относятся регулятивные (в том числе нормотворческие), исполнительно-распорядительные и контрольные функции. Например, регулятивные функции относятся исключительно к полномочиям Российской Федерации, большинство контрольных функций также закрепляется за РФ, но отдельные контрольные функции могут передаваться на уровень субъектов Федерации.

- Что касается исполнительно-распорядительных функций, то они распределяются между Российской Федерацией и его субъектами по взаимному соглашению, при этом субъект Федерации должен иметь соответствующие финансовые, технические и кадровые средства для исполнения передаваемых ему полномочий.

2). Собственность на добытые полезные ископаемые

Законодательство о недрах имеет противоречивые, не согласованные между собой нормы относительно права собственности на добытые ПИ. Так, в ст. 1-2 закона «О недрах» установлено, что «добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии (выделено автором) могут находиться в федеральной государственной

В Конституции РФ к совместному ведению отнесены только отдельные вопросы права собственности на недра и содержащиеся в них ПИ. Поэтому данная норма требует построения механизма ее реализации

собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и иных формах собственности».

Почему государственная собственность вдруг трансформируется в частную или какую-либо иную? По какой экономической логике собственник недр добровольно соглашается расстаться с собственностью на добытые полезные ископаемые?

Как видно, повторена конструкция ст. 9 Конституции РФ с отсылкой на то, что право собственности на добытые ПИ устанавливается государством при лицензировании конкретного участка недр. В пункте 7 ст. 12 закона «О недрах» предписано, что лицензия в обязательном порядке должна содержать «согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье».

Получается, что действующий закон «О недрах» превратил лицензирование в раздачу государственной собственности на недра

Непонятно, почему одна и та же конституционная норма (ст. 9) проинтерпретирована по-разному: в отношении недр зафиксирована государственная собственность на них, а в отношении извлеченных из недр полезных ископаемых допускается любая форма собственности?

Почему государственная вдруг трансформируется в частную или какую-либо иную собственность? По какой экономической логике собственник недр добровольно соглашается расстаться с собственностью на добытые полезные ископаемые?

Государство владеет участком недр, где, допустим, находится природный самородок золота весом несколько килограммов. Владелец лицензии извлек этот самородок. Неужели он вправе его взять себе? Образно говоря: копнул лопатой — и стал миллионером? Но именно этот экономический абсурд заложен в нормы закона «О недрах», поскольку государство, выдавая лицензию, разрешило присвоить свою собственность.

Получается, что действующий закон «О недрах» превратил лицензирование в раздачу государственной собственности на недра.

Кстати, подобный механизм раздачи собственности отсутствовал в первой редакции закона «О недрах»: не было ст. 1-2 с разнообразием форм собственности на извлеченные из недр полезные ископаемые, а положение п. 7 ст. 12 звучало следующим образом: «лицензия должна содержать... согласованный уровень добычи минерального сырья, а также

соглашение о его долевом распределении...» (п. 6 ст. 12 закона «О недрах» в редакции 1992 года).

В подавляющем большинстве действующих лицензий не указано право собственности на добытые ПИ. Но неофициально считается, что извлеченные из недр ПИ передаются в собственность недропользователя

Это первоначальное требование к содержанию лицензии необходимо восстановить в законе «О недрах». Другими словами, собственник недр при выдаче лицензии согласовывает ту часть (долю) добытых полезных ископаемых (в натуральном выражении), которая передается в собственность предпринимательской структуре (недропользователю).

В действующей редакции закона «О недрах» отсутствует даже упоминание о горном имуществе. Все попытки внести в этот закон статьи о горном имуществе, его перечне и праве собственности на него закончились неудачей

Именно такая конструкция права собственности на добытые ПИ заложена в Федеральном законе «О СРП», который был введен в действие в 1995 году. Но тогда же были внесены изменения в ст. 12 и появилась ст. 1-2 в законе «О недрах». Такая одновременная рассогласованность вызывает удивление.

Между прочим, в подавляющем большинстве действующих лицензий не указано право собственности на добытые ПИ. Но неофициально считается, что извлеченные из недр ПИ передаются в собственность недропользователя. Отсутствие законодательного механизма регулирования права собственности, принципов и критериев долевого распределения добытых ПИ порождает неопределенность для будущих недропользователей.

Именно возмещение затрат и стоимости горного имущества является одним из важнейших принципов и механизмов построения ренто-ориентированной экономики

Право собственности на имущество, которое имеет собственник (в данном случае государство), может быть приобретено только на основании сделки об отчуждении этого имущества. При этом момент возникновения права собственности у приобретателя по договору возникает с момента ее передачи, если иное не предусмотрено законом или договором.

Таким же образом должен быть установлен порядок передачи и раздела собственности на добытые ПИ. По своей правовой природе лицензия на пользование недрами не является договором, а представляет собой специальное государственное разрешение (включающее установленной формы бланк, а также текстовые, графические и иные приложения), которое удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр.

Следовательно, необходимо устранить указанный пробел в законе «О недрах», установить законодательно механизм возникновения права собственности на добытые полезные ископаемые у пользователей недр, порядок и критерии раздела этой собственности между государством и предпринимателем.

3). Собственность на горное имущество

В действующей редакции закона «О недрах» отсутствует даже упоминание о горном имуществе. Все попытки внести в этот закон статьи о горном имуществе, его перечне и праве собственности на него закончились неудачей.

При лицензионном механизме доступа к недропользованию упоминание о горном имуществе имеется только в «Положении о порядке лицензирования пользования недрами» (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.92 г. №3314-1), подпункт 19.7 которого гласит: «Предприятия, деятельность которых не будет продлена лицензией, обязаны передать новым владельцам лицензий геолого-техническую документацию по находившимся в их ведении участкам недр, подготовительные и эксплуатационные горные выработки, недвижимое горное имущество (выделено автором). Порядок и условия этой передачи, размеры компенсационных выплат за ранее произведенные затраты определяются договором между прежним и новым пользователями недр».

Как ни странно, этот подпункт действует до сих пор: недропользователи считают созданное ими недвижимое горное имущество своей, то есть частной собственностью.

Однако здесь не все так однозначно, как представляют себе сторонники частной собственности на горное имущество. ФЗ «О СРП» в соответствии с мировой практикой в ст. 11 «Право собственности на имущество и информацию» ввел следующую нормативную конструкцию: «Имущество, вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, является собственностью инвестора, если иное не предусмотрено соглашением. Право собственности на указанное имущество может перейти от инвестора к государству со дня, когда стоимость указанного имущества будет полностью возмещена, или со дня прекращения соглашения, или с иного согласованного сторонами дня на условиях и в порядке, которые предусмотрены соглашением. При этом в течение срока действия соглашения инвестору предоставляется исключительное право на пользование таким имуществом на безвозмездной основе для проведения работ по соглашению...»

В данной формулировке ключевой фразой к пониманию собственности на горное имущество является возмещение государством стоимости имущества. Именно возмещение затрат и стоимости горного имущества является одним из важнейших принципов и механизмов построения ренто-ориентированной экономики.

Подчеркнем еще одно важнейшее обстоятельство, тесно связанное с правом собственности на горное имущество. Предположим, что орган управ-

ления государственным фондом недр начал процедуру прекращения права пользования участком недр (отъема лицензии) на основании п. 3 ст. 20 закона «О недрах» по причине «систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами».

И допустим, что речь идет об уникальном месторождении нефти и газа (типа Уренгойского или Самолторского месторождений), на котором пробурены десятки тысяч эксплуатационных скважин, суммарная стоимость которых составляет миллиарды долларов. Если эти скважины находятся в частной собственности, то где государство возьмет средства для выкупа этой частной собственности?

Или как можно в этом случае передать на основании торгов такие крупные участки недр другому недропользователю по договору с прежним недропользователем в соответствии с подпунктом 19.7 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами»?

Ответ один: никак, если установлена частная собственность на горное имущество.

4). Собственность на геологическую информацию

Неотъемлемой частью геологоразведочных работ является геологическая информация, собираемая в процессе проведения работ, ее последующая аналитическая обработка и интерпретация. Поэтому в несколько утрированном виде геологоразведочный процесс нередко называют информационным процессом (а само месторождение отождествляют с понятием «информация о месторождении»).

В отношении права собственности на геологическую информацию существуют различные мнения, дискуссия о ее принадлежности продолжается до сих пор. Утвердилось мнение, что собственником геологической информации является тот, за чьи средства она была получена. Также не прекращаются споры о том, может ли вообще геологическая информация быть предметом купли-продажи, залога и т.п. или же ее можно передавать только во временное пользование.

Законодательство о недрах по-разному трактует понятие геологической информации, право собственности (в частности, право пользования) на нее. В пункте 7 ст. 12 первой редакции закона «О недрах» записано, что лицензия должна содержать «соглашение о правах на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами».

Здесь ключевым словом является «права», которые можно рассматривать по-разному, к примеру, право владения или право пользования. Однако уже в следующей редакции закона «О недрах» (1995 год) в тот же пункт добавлено слово «собственность», и получилось, что лицензия должна содержать «соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами».

Такая формулировка сохраняется и в последней (действующей) редакции закона «О недрах». Получается, что в настоящее время геологическая информация может находиться в любой форме собственности.

В некоторое противоречие со ст. 12 вступает ст. 27 закона «О недрах» в редакции 1992 года, которая определяет, что геологическая информация «является собственностью заказчика, финансировавшего работы, в результате которых получена данная информация, если иное не предусмотрено лицензией на пользование недрами».

Утвердилось мнение, что собственником геологической информации является тот, за чьи средства она была получена, хотя законодательство о недрах по-разному трактует это понятие

В дальнейших редакциях закона «О недрах» начиная с 1995 года приведенный выше абзац был исключен из ст. 12. Но при этом закреплено, что геологическая информация может находиться «в государственной собственности или в собственности пользователя недр».

Установленное действующим законом «О недрах» право собственности на геологическую информацию порождает парадоксальные ситуации. Недра государственные, информация частная

И далее уточняется: «Геологическая и иная информация о недрах, полученная пользователем недр за счет собственных средств, является собственностью пользователя недр и представляется пользователем недр по установленной форме в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации с определением условий ее использования, в том числе в коммерческих целях».

Установленное действующим законом «О недрах» право собственности на геологическую информацию порождает парадоксальные ситуации. Участок недр и содержащиеся в нем полезные ископаемые являются государственной собственностью, а геологическая и иная информация об этих полезных ископаемых может являться частной собственностью.

И если собственник этой информации не захочет, то государство не вправе выставить участок недр на торги и выдать лицензию. Получается, что государство вынуждено выдать лицензию на добычу собственнику геологической информации.

Совсем по-другому трактуется собственность на геологическую информацию в п. 2 ст. 11 ФЗ «О СРП»: «Вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству. При соблюдении условий конфиденциальности, предусмотренных соглашением, инвестор имеет право свободно и безвозмездно пользоваться указанной информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению».

Следовательно, в режиме СРП, как и в случае с горным имуществом, действует принцип возмещения затрат на геологоразведочные работы из стоимости

добытых полезных ископаемых, находящихся, как и участок недр, в государственной собственности.

Аналогичный механизм должен действовать и при лицензионном порядке доступа к пользованию недрами. Если выдана лицензия на разведку и добычу, то пользователь недр компенсирует свои затраты на геологоразведочные работы после реализации добытых полезных ископаемых, принадлежащих на праве собственности государству.

Если же выдана поисковая лицензия на геологическое изучение недр и недропользователь по итогам поисково-оценочных работ открыл месторождение, то он обязан продать государству соответствующую геологическую и иную информацию. Ее стоимость определяется нормативными затратами с учетом нормальной прибыли и коэффициента инфляции.

В этом случае право собственности на геологическую информацию после ее покупки переходит государству, и оно может выставить соответствующий участок недр на торги.

Е.А.Козловский и В.Ю.Зайченко (Информация — это вещь // Природно-ресурсные ведомости. 2003. №25-26. Июнь) также считают геологическую информацию (они называют ее «информационными ресурсами») государственной собственностью и относят ее в соответствии со ст. 130 ГК РФ к движимому имуществу.



От сложного к простому

Таким образом, государственная собственность на участки государственного фонда недр распространяется на:

- участки недр как геометризованные блоки недр и содержащиеся на участке недр минерально-сырьевые ресурсы согласно ст. 1-2 закона «О недрах»;
- добытые полезные ископаемые;
- недвижимое горное имущество;
- геологические информационные ресурсы об участке недр (собственно информация, ее аналитическая и модельная обработка и интерпретация, к примеру, подсчет запасов, ТЭО КИН и др., а также образцы горных пород, керн и т.п.).

Перечисленные четыре элемента, будучи различными вещами, образуют предполагающее использование их по общему назначению единое целое и рассматриваются как одна сложная вещь (ст. 134 «Сложные вещи» ГК РФ).

Общее назначение этой сложной вещи заключается в добыче полезных ископаемых. Главной вещью является участок недр с содержащимися в нем минерально-сырьевыми ресурсами. Геологические информационные ресурсы, а также недвижимое горное имущество являются вещами, предназначенными для обслуживания главной вещи, связанными между собой общим назначением, а потому в соответствии с ГК РФ следуют судьбе главной вещи.

Любые гражданско-правовые сделки, заключаемые по поводу сложной вещи, должны распространяться на все ее составные части. Отсюда следует, что в лицензиях (лицензионных соглашениях) на пользование участком недр и соглашениях о разделе продукции должны быть детально описаны все четыре элемента в качестве единого целого одной сложной вещи.

Геологическая информация составляет единое целое с участком недр и недвижимым горным имуществом. Поэтому при передаче участка недр в пользование информация подчиняется и следует судьбе главной вещи

Более правильным, на наш взгляд, является отнесение геологической информации к недвижимому имуществу, так как геологическая информация неразрывно связана с конкретным участком недр, является его неотъемлемой частью. Как и в случае с горным имуществом, геологическая информация составляет единое целое с участком недр и с находящимся на нем недвижимым горным имуществом. Поэтому при передаче участка недр в пользование геологическая информация подчиняется и следует судьбе главной вещи (ст. 135 ГК РФ).

Упомянутые авторы предлагают право пользования геологической информацией оформлять в виде отдельной лицензии. Это не представляется целесообразным. Вместо этого к лицензии на пользование недрами должен прилагаться акт о передаче недропользователю геологической информации, который становится неотъемлемой ее частью, также как горноотводный акт и акты о передаче горного имущества, к примеру, эксплуатационных скважин на добычу нефти и газа.

Соответствующие изменения должны быть внесены в первый абзац ст. 11 закона «О недрах», где перечисляются неотъемлемые составные части лицензии. Также следует внести необходимые поправки в его ст. 12 «Содержание лицензии на пользование недрами» и ст. 27 «Геологическая информация о недрах».

15

Anniversary
Turkmenistan International
Oil & Gas Conference

Юбилейная
Международная Конференция
«Нефть и Газ Туркменистана»



17 - 19 November 2010, Ashgabat, Turkmenistan
17 - 19 ноября 2010, Ашхабад, Туркменистан

**For information please contact us on the following details:
За информацией обращайтесь:**

In London / в Лондоне:
Tel: +44 (0) 207 328 88 99
Fax: +44 (0) 207 624 90 30
E-mail: mm@summittradeevents.com

In Ashgabat / в Ашхабаде:
Tel: +993 12 264000
Tel: +993 66 141771
E-mail: akiniri@rambler.ru

In Moscow / в Москве:
Tel: +7 (495) 935 73 50
Fax: +7 (495) 935 73 51
E-mail: ballan@ite-expo.ru

www.oilgasturkmenistan.com

**Organised by:
Организатор:**



Ministry of Oil and Gas
Industry and Mineral Resources
of Turkmenistan

Министерство нефтегазовой
промышленности и минеральных
ресурсов Туркменистана