

# ДОБЫТЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ ИСКОПАЕМЫЕ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ!



В настоящей публикации рассматривается государственная собственность на недра, которая включает участки недр, содержащие в недрах полезные ископаемые, геологическую информацию и недвижимое горное имущество. Доказывается, что добытые полезные ископаемые также должны находиться в государственной собственности. Большое внимание уделено процессу переработки полезных ископаемых и его отражению в Гражданском кодексе РФ. Показана необходимость перехода к социально-направленной ренто-ориентированной экономике исходя из собственности государства и гражданского общества на горную и ценовую ренту.

## УТОПИЯ ИЛИ АНТИУТОПИЯ?

Конечно же, предлагаемая Семеном Ароновичем Кимельманом идея революционных отраслевых преобразований — переход к ренто-ориентированной экономике — отклика во власти, вне сомнений, не найдет.

А все началось с обычной просьбы редакции «Вертикали» к видным представителям экспертного сообщества, умеющим нетривиально мыслить, представить комментарий к статье В.Бушуева — отца Энергостратегии-2030, Нефтяной концепции и Генеральной схемы размещения объектов нефтяной промышленности, в которой утверждалось, что достойной альтернативы этим документам в России нет (подробнее об этом — на страницах предыдущего #13-14'2010).

Но С.Кимельман пошел дальше. Он не стал спорить с тем, а была ли вообще возможность появления альтернативных сценариев. Не стал биться головой в госстену методических неточностей и однобокость прогнозируемого отраслевого развития только поступательно и только вверх. И оставил без ответа вопрос, который мы задали на титульной странице упомянутого номера: достойной альтернативы нет или «потемкинская деревня» энергетической супердержавы?

Зато опять вернулся к давно выношенной идее (см. «Ниже оптимизма, выше пессимизма возможное развитие нефтяного комплекса России до 2030 года», НГВ #06'2010) превратить отрасль в объект, способ и инструмент обогащения всех нас: по уму, инициативе и эффективности.

Все бы здорово, да вот какой отраслевой олигарх или топ-менеджер, акционер российских ВИНК, наконец, откажется от «рубля в секунду» (легко подсчитать, что таким заработком владеют многие отраслевые топ-менеджеры, см. «Как хорошо быть генералом...», стр. 20) вне зависимости от времени суток, выходных, праздников и отпусков? Или исчезнут в одночасье многочисленные и влиятельные политические лоббисты, также черпающие свое благосостояние в нефти и газе?

Даже несмотря на возможный в этом случае профицит бюджета, рост уровня жизни населения страны и куда как более решительный и эффективный переход на инновационную экономику. В национальных интересах.

Но не даром же по Интернету постоянно гуляют все новые и новые «инновационные» анекдоты. Мол, «медвежья услуга — это когда требуются дороги, образование и медицина, а предлагают нанотехнологии, ЕГЭ и нацпроекты...» При дефиците бюджета как-то не верится во что-то большое и чистое.

Так и с ренто-ориентированной экономикой. Но и не публиковать отраслевую «утопию» рука не поднялась. И нам, и потомкам следует знать, что «соскок с нефтяной иглы» и поголовная модернизация были принципиально возможны, что мы могли бы жить лучше адекватно знаниям, умениям и инициативам...

НИКОЛАЙ НИКИТИН, Издатель

**С** началом рыночных преобразований в России в законе «О недрах» в 1992 году была установлена государственная собственность на недра и на содержащиеся в них полезные ископаемые. Основными механизмами государственного регулирования были и остаются до сих пор лицензирование права пользования участком недр (месторождения) и специальное налогообложение недропользователей. Оба эти механизма подвергались постоянной корректировке.

В законодательство о недрах и в налоговый кодекс внесено более 50 изменений и дополнений, которые, в основном, были направлены на расширение правомочий недропользователей и на увеличение изымаемой части доходов от добычи и экспорта ликвидных полезных ископаемых — нефти, газа, драгоценных и цветных металлов, алмазов и др.

### **Законодательное обеспечение эффективного использования собственности на недра**

С экономических позиций, одной из центральных проблем отношений собственности на недра и добытые полезные ископаемые (ПИ) является право собственности на доходы от недропользования, в частности, право собственности на горную ренту.

Эти отношения характеризуют формы пользования, владения и распоряжения месторождениями, способы присвоения и использования добытых ПИ, механизмы формирования и присвоения горной ренты, налогообложения добычи ПИ, а также условия и результаты деятельности горнодобывающих предприятий.

С одной стороны, формы собственности по-разному воздействуют на условия и результаты деятельности горнодобывающих предприятий. Например, частный собственник не в состоянии (из-за отсутствия значительных средств) серьезно заниматься геологическим изучением недр, создать развитую социально-производственную (включая транспортные, энергетические, жилищно-коммунальные и прочие коммуникации) инфраструктуру с целью максимального извлечения ренты.

И с другой — величина извлекаемой ренты, формы ее изъятия и распределения зависят от формы собственности горнодобывающего предприятия. При этом она может и не совпадать с формой собственности на природный объект. Например, НК «ЛУК-ОЙЛ» является частной организационной формой, открытым акционерным обществом, а участки недр, на которых компания добывает нефть, являются государственной собственностью.

Законом «О недрах» (ст. 1-2) установлена исключительно государственная собственность на недра, под которой понимается совместная собственность Российской Федерации и ее субъектов. Поскольку механизм совместной собственности и совместного ведения в российском законодательстве не разработан и вряд ли будет разработан в ближайшее время, то первое, что практически необходимо решить, — это разграничить государственную

собственность на недра на федеральном и региональном уровнях с возможным выделением объектов муниципальной собственности.

Второе и, пожалуй, самое важное — это принятие законодательного акта о праве собственности на добытые полезные ископаемые.

### **Основными механизмами государственного регулирования были и остаются лицензирование права пользования участком недр и специальное налогообложение недропользователей**

Добыча ПИ представляет собой единый процесс извлечения и переработки минерального сырья до первого товарного продукта. В законодательстве о недрах отсутствует определение понятия добыча, как и однозначное толкование первого товарного продукта по видам минерального сырья. До 2002 года понятие первого товарного продукта применяли при определении налоговой базы для отчислений на ВМСБ и платежей за добычу ПИ.

В ст. 337 гл. 26 Налогового кодекса РФ под добытыми полезными ископаемыми понимаются, как правило, их первые товарные переделы. То есть, кроме собственно добычи, как процесса извлечения минерального сырья из недр, под добытыми понимают полезные ископаемые, получаемые в процессе переработки и обогащения минерального сырья до первых товарных продуктов.

### **Первое, что практически необходимо решить, — это разграничить государственную собственность на недра на федеральном и региональном уровнях с возможным выделением объектов муниципальной собственности**

Так, для нефти под «добытой нефтью» понимают товарную нефть, полученную, во-первых, в процессе обезвоживания, то есть отделения нефти от добываемой из скважины жидкости, во-вторых, после стабилизации и обессоливания, в итоге чего добытая жидкость приобретает качество «товарной нефти».

То есть законодательно установлено, что термин «добытая нефть» эквивалентен термину «товарная нефть». Для ряда других полезных ископаемых товарные продукты доходят до концентратов и даже, как для золота, до сплава Доре (с минимальным содержанием примесей), из которого получают аффинное золото.

### **Второе и, пожалуй, самое важное — это принятие законодательного акта о праве собственности на добытые полезные ископаемые**

В соответствии с п. 1 ст. 220 Гражданского кодекса РФ процесс переработки не предполагает изменение собственника материалов, подвергнутых переработке. То есть новая изготовленная путем переработки «вещь» становится собственностью

собственника материалов. Применительно к нефти содержащаяся в недрах нефть после ее извлечения из добытой жидкости и переработки в товарную нефть становится собственностью государства, так как оно является собственником нефти в недрах.

### **Ныне законодательно существует два альтернативных варианта: добытые ПИ находятся либо в государственной, либо в частной собственности**

Тем не менее, в этой же статье зафиксировано, что «если стоимость переработки существенно превышает стоимость материалов, право собственности на новую вещь приобретает лицо, которое, действуя добросовестно, осуществило переработку для себя». Поэтому, чтобы определить собственность на добытую нефть (с указанной выше оговоркой), надо знать «стоимость материалов», то есть стоимость нефти в недрах. Здесь нет однозначного определения, что считать стоимостью покоящихся в недрах полезных ископаемых.

### **Нам представляются надуманными и лишены экономического обоснования аргументы в пользу развития в России преимущественно только частной формы собственности на добытые полезные ископаемые**

Но ее надо обязательно устанавливать, так как эта же статья 220 ГК РФ предусматривает:

- если иное не предусмотрено договором, собственник материалов, приобретший право собственности на изготовленную из них вещь, обязан возместить стоимость переработки осуществившему ее лицу, а в случае приобретения права собственности на новую вещь этим лицом последнее обязано возместить собственнику материалов их стоимость» (п.2);
- собственник материалов, утративший их в результате недобросовестных действий лица, осуществившего переработку, вправе требовать передачи новой вещи в его собственность и возмещения причиненных ему убытков» (п. 3).

Таким образом, существует два альтернативных варианта: добытые ПИ находятся либо в государственной, либо в частной собственности. Каждый из этих двух видов собственности на добытые ПИ имеет свои плюсы и минусы. Нельзя однозначно утверждать, что какой-то вид собственности лучше или хуже. Все зависит от действующей системы права, традиций, существующих социально-экономических отношений, сложившихся в той или иной стране.

В США, Англии, Канаде, Японии, Франции и Германии существует государственная и частная собственность на полезные ископаемые, залегающие в недрах и рассматривающиеся как часть недвижимого имущества — земельного участка. В других странах, таких как Аргентина, Бразилия, Мексика, Перу и Чили, право государственной собственности на добытые полезные ископаемые признано и закреплено законом.

В действующем российском законодательстве прописано, что содержащиеся в недрах ПИ находятся в государственной собственности. Однако в процессе их извлечения (добычи) из недр они могут находиться в различных формах собственности. Так, в законе «О недрах» (статья 1-2) добытые полезные ископаемые по условиям лицензии могут находиться в любой форме собственности: федеральной, субъектов Федерации, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Вопрос о праве собственности на добытые ПИ решается в лицензии на пользование недрами согласно п. 7 ч. 1 ст. 12 закона «О недрах». Однако в настоящее время в подавляющем числе действующих лицензий, выданных недропользователям на добычу, не указана форма собственности на добытые ПИ.

Нам представляются надуманными и лишены экономического обоснования аргументы в пользу развития в России преимущественно только частной формы собственности на добытые полезные ископаемые, которая, по достаточно распространенному мнению, якобы, более эффективна, чем, государственная.

В этом контексте первостепенную роль при выборе предпочтения той или иной формы собственности на добытые ПИ, на наш взгляд, должны играть оценка экономической эффективности управления собственностью на добытые ПИ и полученных доходов, возникающих от владения собственностью на эти природные ресурсы.

В зависимости от права собственности на добытые полезные ископаемые следует «строить» систему управления собственностью на недра и соответствующие ей рентные отношения в сфере недропользования (см. «Система управления при частной и государственной собственности на ПИ»).

#### **СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПИ**

При частной форме собственности на добытые ПИ целесообразно:

- сохранить действующий порядок лицензирования доступа к недропользованию;
- внести изменения в действующий закон «О недрах», сохранив его концепцию и структуру;
- отменить применение закона «О соглашениях о разделе продукции» на новых участках недр, сохранив его только для трех действующих проектов — «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьгинское нефтяное месторождение;
- ввести в закон «О недрах» дифференцированный по месторождениям рентный платеж в виде роялти с пределами (максимальным и минимальным) изменения ставки налогообложения, конкретный размер которой должен вытекать из стоимостной оценки месторождения с учетом действующей системы налогообложения (ДСН).

При частном присвоении добытых ПИ рынок становится преобладающим регулятором горных отношений. Большая часть ренты будет оставаться у недропользователей, использование которой также будет подчиняться рыночным механизмам.

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПИ

При государственной собственности на добытые ПИ общая схема управления фондом недр и система рентных отношений должны претерпеть существенные изменения:

- доступ к недропользованию следует осуществлять исключительно по договорам концессий (на добычу ПИ) и договорам подряда (на геологическое изучение недр, поиски и разведку ПИ);
- закон «О СРП» потребует значительных изменений, с тем чтобы он стал основным нормативным регулятором прямого действия;
- необходимо подготовить, принять и ввести в действие закон «О концессиях при пользовании недрами»;
- необходимо изменить концепцию, подготовить и принять новую редакцию закона «О недрах»;
- в недропользовании ДСН заменяется специальным налоговым режимом, основой которого является изъятие рентных платежей;
- предприятия-недропользователи, независимо от их организационной формы собственности, по сути дела, становятся подрядчиками по договорам концессии или договорам подряда;
- собственность на добытые ПИ переходит к государству в пункте раздела (по терминологии закона «О СРП»), которое самостоятельно в лице уполномоченных им организаций занимается реализацией добытого сырья. В этом случае отпадает необходимость в установлении вывозных таможенных пошлин. Возникающая ценовая рента (как разность между мировой и внутрироссийской стоимостью, умноженная на объем добычи ПИ) будет (и должна!!) поступать полностью в федеральный бюджет;
- потребуются изменение системы, механизмов и структуры управления государственным фондом недр, которая должна будет в равной мере управлять как воспроизводством недр, так и горным делом (добычей ПИ). Это потребует, в частности, разработки и принятия «Горного кодекса», включающего свод правил по технологии добычи различных видов ПИ.

Таким образом, преимущества государственной формы собственности на добытые ПИ над частной формой их присвоения, по нашему мнению, состоят как в более эффективном управлении собственностью на добытые ПИ, так и в распоряжении доходами, возникающими от владения собственностью на эти ресурсы.

В результате недропользователю, во-первых, возмещаются нормативные капиталовложения (с учетом нормативных эксплуатационных затрат), во-вторых, обеспечивается получение им нормальной прибыли (нормального дохода на вложенный им капитал).

Большая часть горной ренты и вся ценовая рента поступает в распоряжение государства, которое определит направления их рационального использования, связанные с проведением ГРР, освоением новых месторождений, строительством производ-

ственной и социальной инфраструктуры и проч. Часть полученной суммы ренты государство может оставить недропользователю, в частности, для инвестиций в поиск и разведку новых месторождений.

### Преимущества государственной формы собственности на добытые ПИ над частной формой их присвоения состоят как в более эффективном управлении ими, так и в распоряжении доходами от них

В законе «О недрах» и иных федеральных законах не установлены правила перехода права собственности от государства как собственника недр к предприятиям, имеющим право на добычу полезных ископаемых. Установление права собственности в лицензии (ст. 12 Закона «О недрах») при отсутствии законодательного механизма такого регулирования порождает неопределенность для инвесторов и может привести к коррупции.

### Установление права собственности в лицензии при отсутствии законодательного механизма такого регулирования порождает неопределенность для инвесторов

Следует также отметить, что существующий механизм регулирования прав собственности на добытые ПИ на основе лицензии имеет некоторые противоречия и с гражданским законодательством. Так, Гражданским кодексом РФ установлено, что природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

### По своей правовой природе лицензия на пользование недрами не является договором, а представляет собой специальное государственное разрешение: законодательство о недрах нуждается в основательном совершенствовании

Право собственности на имущество, которое имеет собственник (в данном случае государства как собственника недр и содержащихся в них полезных ископаемых), может быть приобретено на основании сделки об отчуждении этого имущества. При этом право собственности у потребителя по договору возникает с момента передачи, если иное не предусмотрено законом или договором.

Следует учесть, что 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.

Несомненно, законодательство о недрах нуждается в основательном совершенствовании, в частности, на основе ряда основополагающих принци-



пов (см. «Законодательство о недрах: основные принципы»).

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕДРАХ: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ**

Во-первых, титульным собственником недр, следовательно, и рентного дохода, является государство, а более точно — гражданское общество.

Во-вторых, основными институциональными формами коммерческого использования запасов месторождений должны стать концессия (предоставление только лишь ограниченных, установленных в концессионном соглашении прав пользования природным объектом) и аренда (передача имущества во временное пользование). Преобладающей формой определения лучшего пользователя или концессионера должны быть открытые торги.

А главными критериями выбора победителя — соблюдение оговоренных в концессионном соглашении условий эксплуатации: поддержание и умножение рыночной стоимости компании, размер рентных платежей (переменных во времени) и страхование ответственности недропользователя.

В-третьих, после реализации извлеченных из недр полезных ископаемых добывающей организации возмещаются нормативно и технологически обоснованные затраты, связанные с добычей, хранением и реализацией минерального сырья, а также нормативная прибыль, размер которой устанавливается в договоре концессии по условиям торгов (аукционов, конкурсов, международных тендеров и т.п.).

В-четвертых, создание экономического механизма, принуждающего компании, не осваивающие полученные в пользование месторождения, отказаться от права пользования ими. Например, постановка на баланс предприятий активов в виде имеющихся запасов полезных ископаемых, оцененных по рыночной стоимости или доходности добываемого сырья, и взимание налога на имущество с этой суммы.

#### **Соображения о праве собственности на добытые ПИ**

Согласно устоявшимся воззрениям природные ресурсы являются таковыми, когда они находятся в своей естественной среде, то есть право собственности на ресурсы, исходя из такой логики, отождествляется с правом собственности на недра, то есть ресурсы недр, лишь будучи в недрах, находятся в государственной собственности. Негласно (де-факто, но не де-юре) считается, что добытый ресурс уже не является природным ресурсом, а, якобы, с экономической точки зрения, представляет собой продукцию, произведенную пользователем природных объектов.

Однако, по сути, в экономической действительности происходит трансформация одного и того же объекта материального мира в зависимости от места его нахождения: в недрах — ресурс, на дневной поверхности — продукция. При этом речь может идти о некоем превращении ресурса в «иного рода имущество», причем в качестве юридического фак-

та, обуславливающего указанный процесс трансформации, является извлечение недропользователем полезных ископаемых на дневную поверхность.

Описанная «трансформация» не может служить основой перехода права собственности. Так, в юриспруденции мы можем встретить модели, которые могут свидетельствовать об обратном. При этом материальные расходы и затраты труда лица, направленные на создание материального объекта или какого-либо имущественного блага, не влекут обязательного возникновения у последнего права собственности на такой объект.

Ярким примером тому могут служить такие частноправовые институты, как представительство, включая действия в чужом интересе без поручения (главы 10 и 50 ГК РФ), подряд (глава 37 ГК РФ), доверительное управление имуществом (глава 53 ГК РФ).

Также в позитивном праве можно, наряду с понятием ресурсы, найти определение полезных ископаемых. Именно последние упоминает закон «О недрах» в качестве объекта права собственности, одновременно рассматривая их как ресурсы. При этом, следуя логике закона, ресурсы могут быть также «добыты», что не соответствует уже сделанному нами предположению, основанному на экономической теории о том, что добытый ресурс — не есть ресурс, а является продукцией.

Гражданское законодательство Российской Федерации устанавливает, что изменение положения вещей в пространстве не является основанием прекращения права собственности (глава 15 ГК РФ). Более того, это противоречило бы существу права собственности, как праву вещному, смысл которого в том, что право следует за вещью.

Однако для извлечения полезных ископаемых на дневную поверхность используются такие экономические факторы, как труд и капитал, которые не могут не учитываться при построении рациональной модели тех или иных правоотношений. В частности, затраченный труд, связанный с воздействием на объект материального мира, еще в древности обуславливал переход права собственности от одного лица к другому.

В данном направлении достаточно вспомнить давний спор двух юридических школ Древнего Рима — Сабинянцев и Прокулянцев — о том, кто является собственником в случае если лицо из чужого материала приложением труда сделало совершенно новую вещь. При этом мнения указанных школ по данному вопросу расходились. Консервативные Сабиняны, стоявшие на страже уже и без того распадающегося родового строя, утверждали, что право собственности должно остаться за собственником материала. Прокулянцы, более отзывчивые к требованиям развивавшихся в Древнем Риме товарно-денежных отношений, говорили, что собственником должен стать тот, кто переработал вещь, но при условии компенсации собственнику материала его стоимости.

В настоящее время проблеме переработки в гражданском законодательстве Российской Федерации, как уже отмечалось, посвящены нормы статьи 220 ГК РФ. Так, в соответствии с пунктом 1 указанной статьи, если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую

вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает статусом собственности материалов. Однако если стоимость переработки существенно превышает стоимость материалов, право собственности на новую вещь приобретает лицо, которое, действуя добросовестно, осуществило переработку для себя.

Учитывая изложенное, гражданское законодательство Российской Федерации ставит возникновение права собственности в зависимости от технологического процесса — переработки.

Процесс добычи ПИ технологически напоминает переработку. Так, добыча не заканчивается извлечением полезных ископаемых на дневную поверхность. Помимо непосредственного извлечения полезных ископаемых из недр, последние подвергаются первичной переработке, в результате которой из них получается первая товарная продукция.

В данном направлении становится понятным, почему закон «О СРП» оперирует понятием «продукция», подразумевая под ней именно первую товарную продукцию, произведенную из добытых полезных ископаемых.

В свою очередь, закон «О недрах», несмотря на то, что в него вносились изменения после введения в действие части первой ГК РФ, не касается проблем добычи полезных ископаемых и их переработки, в связи с чем целый пласт процессов переработки добываемого минерального сырья в первые товарные продукты его передела (в товарную продукцию) оставлен за рамками правового регулирования.

Отсутствие в законе норм, регламентирующих технологию добычи и переработки минерального сырья в товарную продукцию, порождает серьезную проблему, связанную с определением права собственности на извлеченные из недр и в дальнейшем прошедшие первичную переработку полезные ископаемые. При этом в законе не устанавливается, что непосредственное извлечение из недр и первичная переработка являются единым технологическим циклом.

В свою очередь, оставление за рамками закона «О недрах» соответствующих отношений не исключает применение к последним норм гражданского законодательства РФ и, в частности, статьи 220 ГК РФ. При этом в гражданском законодательстве и законодательстве о недрах наблюдаются разночтения, так как закон «О недрах», по сути, приурочил момент возникновения права собственности к добыче (понятию нормативно весьма неопределенному), а Гражданский кодекс Российской Федерации — к переработке.

Помимо этого, в лицензии на право пользования недрами должны указываться положения относительно субъекта права собственности на добытые полезные ископаемые. Более того, даже если в лицензии указано право собственности недропользователя на добытые им ПИ, то в этой же лицензии необходимо указать возмещение недропользователем стоимости содержащихся на участке недр ПИ, которые по закону «О недрах» являются государственной собственностью.

В данном ключе встает вопрос о том, в каком случае к отношениям по приобретению права собственности на добытые ПИ должны применяться соответ-

ствующие положения закона «О недрах» и правила ГК РФ о переработке?

### **Де-факто, но не де-юре считается, что добытый ресурс уже не является природным ресурсом, а представляет собой продукцию. Описанная «трансформация» не может служить основой перехода права собственности**

При этом анализ практики показывает, что ни те ни другие нормы не выполняются: в подавляющем большинстве лицензий собственник не указан, произведенные затраты недропользователя на добычу (именно при определении собственника на добытые полезные ископаемые) в лицензии также не нормируются и не устанавливаются, в связи с чем недро-

### **Гражданское законодательство Российской Федерации устанавливает, что изменение положения вещей в пространстве не является основанием прекращения права собственности**

пользователь фактически присваивает полезные ископаемые и, по общему правилу, автоматически нарушает нормы статьи 220 ГК РФ о переработке (если ценность материала (полезных ископаемых) значительно превышает затраты на его переработку).

### **Гражданское законодательство Российской Федерации ставит возникновение права собственности в зависимости от технологического процесса — переработки**

При этом в рамках данной проблемы должен рассматриваться вопрос о возможности комплексного использования юридических конструкций, используемых этими отраслями законодательства. Видится, что определение собственника добытых полезных ископаемых должно строиться по нормам статьи 220 ГК РФ.

### **Отсутствие в законе норм, регламентирующих технологию добычи и переработки минерального сырья в товарную продукцию, порождает серьезную проблему, связанную с определением права собственности на извлеченные из недр ресурсы**

Тем самым, в зависимости от характера и условий разработки недр право собственности на добытое сырье будет закрепляться за разными субъектами: в одном случае это будет недропользователь, в другом — государство. Но в любом случае государству, как собственнику материалов (полезных ископаемых), должна предоставляться компенсация в виде их стоимости, определение которой, кстати, не установлено ни в одном законе. Либо, наоборот, недропользователю должны возмещаться затраты на переработку, если первые товарные продукты переработки минерального сырья сохраняются в собственности государства.

Однако для того, чтобы в лицензии на право пользования недрами был обозначен собственник, требуется наличие норм, на основании которых можно было бы определить, при каких условиях добычи затраты, связанные с ее проведением, превзойдут

### **ФЗ «О недрах», по сути, приурочил момент возникновения права собственности к добыче (понятию нормативно весьма неопределенному), а Гражданский кодекс Российской Федерации — к переработке**

стоимость самих полезных ископаемых. Тем самым, без соответствующих методик оценки ресурсов недр, а равно без правил ведения горного дела с обоснованными нормативными затратами на его осуществление обойтись нельзя.

Кроме того, следует отметить, что для определения собственника на добытые полезные ископаемые по принципам, определенным в статье 220 ГК РФ, немаловажным является вопрос, связанный с моментом оценки материала: то есть будем ли мы оценивать его в недрах или «на выходе», после пере-

### **В любом случае государству, как собственнику полезных ископаемых, должна предоставляться компенсация в виде их стоимости, определение которой, кстати, не установлено ни в одном законе**

работки, или, словами той же статьи 220 ГК РФ, будем ли мы оценивать «новую вещь», так как в последнем случае стоимость добытых (ПИ) выше на добавленную стоимость переработки, нежели если мы будем оценивать стоимость ПИ в недрах?

### **Такая оценка должна проводиться на момент нахождения полезных ископаемых в недрах. Именно в этом случае государство значительно выигрывает**

На первый взгляд, исходя из смысла статьи 220 ГК РФ, такая оценка должна проводиться на момент нахождения полезных ископаемых в недрах. Однако если технологически отделить процесс переработки от материала, то последний останется таковым и даже после проведения переработки, материал поме-

### **Законодательно следует четко определить, что только тогда, когда технология переработки завершается и появляется новая вещь — первая товарная продукция, — может определиться собственник на эту вещь**

няет лишь свои качества. Тем самым, оценка в соответствии со статьей 220 ГК РФ, по сути, может быть осуществлена постфактум, после окончания переработки — физического воздействия на вещь.

Именно в последнем случае, на наш взгляд, государство значительно выигрывает. Но здесь можно

возразить, что стоимость материала (полезных ископаемых) уплачивается как раз за счет его переработки (добычи). В свою очередь, из буквального понимания норм статьи 220 ГК РФ наиболее правильным видится то, что все-таки материал и работы, направленные на его преобразование, оцениваются отдельно.

Кстати, от принятых подходов к методике определения стоимости полезных ископаемых в недрах зависит отнесение добытых ПИ (точнее, их первых товарных продуктов) к собственности государства или недропользователя по критерию «существенного» превышения стоимости переработки над стоимостью ПИ в недрах.

В этой связи отметим, что стоимость переработки резко отличается при добыче разных видов полезных ископаемых. Так, стоимость нефти, извлеченной на поверхность в составе добываемой жидкости, составляет около 90% от цены товарной нефти. А стоимость, к примеру, меди, находящейся в добываемой руде, извлекаемой на дневную поверхность, составляет до процессов обогащения руды и получения из нее концентрата меди всего 10–15%, а золота — и того меньше.

Обратим внимание, что выше речь не идет о стоимости «переработки», то есть подъема из недр на дневную поверхность нефтяной жидкости или руды. Стоимость «переработки» в стоимости нефти, меди или золота составляет, как правило, первые проценты и не более 25%.

В итоге следует еще раз коснуться вопроса, связанного с важностью законодательного определения технологии добычи и переработки минерального сырья в товарные продукты. Однако нормы закона «О недрах» требуют определить собственника добытых полезных ископаемых, что противоречит налоговому (глава 26 НК РФ) и гражданскому (статья 220 ГК РФ) законодательству, так как после добычи, технологически включающей в себя переработку, создается новая вещь — первая товарная продукция.

Тем самым, в лицензии должна упоминаться первая товарная продукция, что правильно сделано в законе «О СРП», как вновь создаваемая вещь. В любом случае до того, как последняя не создана, собственником полезных ископаемых остается государство, так как вещь не создана, переработка не окончена.

Тем самым, законодательно следует четко определить, что только тогда, когда технология переработки завершается и появляется новая вещь — первая товарная продукция, — может определиться собственник на эту вещь, исходя из положений статьи 220 ГК РФ, что невозможно без внесения соответствующих изменений в законодательство РФ о недрах.

**Правовые и экономические механизмы государственного регулирования отношений собственности на недра и горную ренту, как и права собственности в недропользовании с позиции построения ренто-ориентированной экономики, будут рассмотрены в следующем номере** 