

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ (применительно к железорудной отрасли)

А. И. Сухорученков, вице-президент, канд. техн. наук
Союз горнопромышленников России

Н. П. Корнилов, зам. генерального директора, канд. экон. наук
ОАО «Рудпром»

Каждая отрасль горнодобывающей промышленности имеет свои особенности и, в силу этого, свои претензии к законодательству по недропользованию. Для разработчиков железорудных месторождений основной недостаток законодательных актов, регулирующих недропользование, заключается в отсутствии их взаимоувязанности с нормами других отраслей права, затрагивающих деятельность горных предприятий, и особенно в отсутствии законодательно сформулированной единой терминологической базы.

Все смежные с недропользованием законы, касающиеся землепользования, экологии, налогов и платежей, разрабатываются как самостоятельные источники права без координации их в рамках базового закона, каковым должен быть закон «О недрах». Отсюда многочисленные противоречия и дефекты законов и законопроектов по одним и тем же либо взаимоувязанным сферам регулирования.

Горное законодательство должно иметь приоритет перед законами в других отраслях природопользования на том основании, что полезные ископаемые – наиболее дефицитный, быстро исчерпаемый и невозобновляемый природный ресурс. На практике нет даже согласованности по вопросам горного и земельного законодательства. Прежде всего, в горном землепользовании отсутствуют такие важнейшие понятия, как **горный отвод** и **земельный отвод**. В проекте закона «О недрах» о них вообще не упоминается, а согласно действующему закону «О недрах» под горным отводом следует понимать расположенную непосредственно над полезным ископаемым поверхность земли с зонами безо-

пасного ведения горных работ. На землях горного отвода размещаются объекты для ведения горных работ (карьеры, шахты). Но кроме земель горного отвода горнодобывающим предприятиям требуются земли для размещения внешних отвалов пород, хвостохранилищ, складов взрывчатых веществ, промышленных зданий и сооружений по переработке добытого полезного ископаемого и других объектов, необходимых для рационального использования недр с соблюдением всех норм полноты извлечения полезных ископаемых и экологических требований. Указанные земли и земли горного отвода в совокупности составляют **земельный отвод** горного предприятия.

Однако Земельный кодекс предусматривает, что предприятиям горнодобывающей промышленности земельные участки предоставляются только после оформления горного отвода и утверждения проекта рекультивации земель. Выделения же земельного отвода не предусматривается. Между тем без земельного отвода разработка месторождений невозможна, равно как и утверждение проекта рекультивации.

Авторы проекта закона «О недрах» решение вопроса о выделении земель для недропользования отдают на откуп земельному законодательству. При таком подходе начать строительство нового горнодобывающего и перерабатывающего предприятия практически невозможно.

Аналогичная проблема возникает при резервировании земельных участков для государственных и муниципальных нужд. По этому вопросу в законе «О недрах» необходимо предусмотреть обязательное резервирование земельных участков с разведанными промышленными запасами полезных ископаемых, включенными в государственный баланс запасов полезных ископаемых в границах земельного отвода. Но если в новом законе «О недрах» не будет дано определение понятия «земельный отвод», а в Земельный кодекс не будет внесена соответствующая поправка, то резервирование земель с разведанными запасами в необходимых размерах осуществляться не будет.

В проекте закона «О недрах» дано определение **площади залегания полезных ископаемых**: это территория, под которой непосредственно

залегают полезные ископаемые, и зона вредного влияния горных и взрывных работ. Застройка этой территории запрещается. Но вышеприведенное понятие практически совпадает с определением **горного отвода**, земли которого не могут застраиваться объектами производственной инфраструктуры будущего горного предприятия.

Между тем, даже в «Горном положении СССР» 1927 г. (проброобраз нынешнего закона «О недрах») указывалось, что участки земной поверхности, необходимые горному промыслу, подлежат обязательному предоставлению ему повсеместно, за исключением земель, уже застроенных жильем и производственными зданиями.

Примечателен тот факт, что вопросы горного землепользования прописаны в Горном законе. Авторы же нового закона «О недрах» не предусматривают взаимодействия горного законодательства с земельным и, особенно, с налоговым законодательством. Между тем крайне важно обеспечить их координацию.

В проекте закона «О недрах» и действующем земельном законодательстве также не нашли отражения особенности горного землепользования.

В Земельном кодексе РФ земли транспорта, энергетики, связи, обороны и иного спецназначения выделены в отдельные статьи, в которых даны соответствующие характеристики и установлены особенности правового режима этих земель. Земли же горнодобывающей промышленности, имеющие гораздо большие специфические особенности, включены в общую статью 88 «Земли промышленности».

Категоризация земель влечет за собой изменение их кадастровой стоимости. Если в основу кадастровой оценки положить рыночную стоимость земель, то получится, что многие участки земельных отводов горных предприятий вообще не имеют рыночной стоимости. Например, при разработке месторождений открытым способом площади земель, занятые карьерами, перестают быть предметом земельных отношений,

так как отсутствует их объект – поверхностный почвенный (плодородный) слой. В то же время этот слой с территории, занятой карьерами, ранее был срезан и затем использован для сельскохозяйственных нужд в других районах, т. е. плодородный слой, как объект собственности государства, не исчез. Таким же образом используется поверхностный почвенный слой земельных площадей, занятых отвалами и хвостохранилищами. Недропользователи затратили огромные средства на выполнение земляных работ. Так почему предприятия должны вторично нести расходы при выкупе земельных участков, нарушенных горными работами, и при уплате земельного налога, поскольку собственник плодородного слоя уже иной.

Кроме того, на практике недропользователь зачастую не знает, каким образом будет произведена оценка его земель, так как одни и те же земли, занятые одними и теми же объектами, оцениваются по-разному. Например, непонятно, почему земли с параллельными линиями электропередач, проходящими по одному полю, оцениваются в 180 руб./м² для горных предприятий и 1,65 руб./м² – для предприятий РАО ЕС и почему освобожденные по объективным причинам земли местные власти по этим ценам не только не покупают, но и не берут даже даром. С применением настоя-

щего кадастра необоснованно увеличится налог на землю. Так как кадастр напрямую связан с переоформлением прав на землю, то даже при низком проценте выкупа (2,5 %) итоговая сумма может стать разорительной для недропользователя. При выкупе земель горных предприятий также не решается вопрос доступа к месторождениям, так как их собственником остается государство.

С учетом всех этих особенностей земли горных предприятий при кадастровой оценке было бы логично выделить в отдельную оценочную категорию – **земли горного фонда**.

Самым острым вопросом нормотворчества в недропользовании является отсутствие в российском законодательстве о природных ресурсах единые определения всех используемых в официальных документах горно-технических понятий.

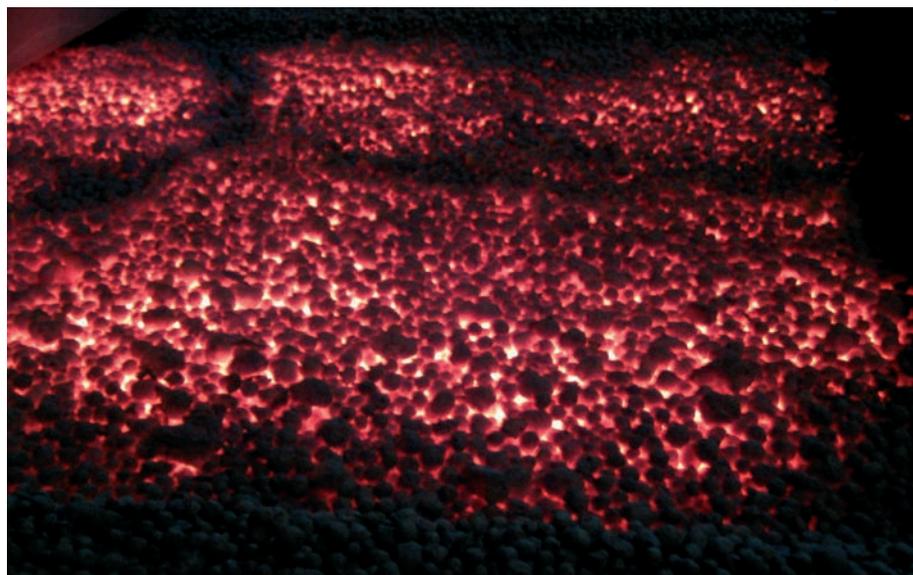
Неудовлетворительно проработан вопрос терминологии в Налоговом кодексе РФ в гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых». В ней использованы, но не даны определения целому ряду таких важнейших горно-технических понятий, как минеральное сырье, добыча полезных ископаемых, разработка месторождений полезных ископаемых, технический проект разработки месторождений полезных ископаемых, кондиционное полезное ископаемое, продукт разработки



месторождений полезных ископаемых и др. Более того, перечисленные определения отсутствуют и в новом законе «О недрах». В результате сложилась парадоксальная ситуация: есть налог на добычу полезных ископаемых, но нет юридически оформленного понятия **добыча полезных ископаемых**.

Указанный нормативный дефицит в настоящее время привел к масштабному конфликту в железорудной отрасли между налоговыми органами и недропользователями. Дело в том, что в первые три года (2002, 2003 и 2004 гг.) после ввода в действие вышеупомянутой гл. 26 НК РФ налоговые органы признавали общепринятое в горной науке и практике определение добытого полезного ископаемого в железорудной отрасли как количество извлеченной из недр и поднятой на поверхность карьера или шахты сырой железной руды. А в 2005 и 2006 гг. налоговые органы при проверке правильности исчисления налога на добычу полезного ископаемого (НДПИ) стали предъявлять предприятиям требование считать добытым полезным ископаемым не извлеченную из недр руду, а продукты ее переработки – концентраты. В итоге размер НДПИ возрос в среднем в 6 раз, а по отдельным горно-обогатительным комбинатам – до 10 раз. При этом налоговики некорректно обосновывают свои выводы, произвольно трактуя основные горнотехнические понятия и полностью игнорируя тот факт, что данные выводы противоречат практически всем статьям гл. 26 НК РФ, т. е. закону. Непрофессионализм в вопросах горного дела в сочетании с вольным трактованием породили тот самый «налоговый терроризм», о котором говорил Президент РФ. Арбитражные суды, будучи еще менее компетентными в горной терминологии, не в состоянии разобраться в существе конфликтов и повторяют ошибочные мнения налоговиков.

В настоящее время по поводу НДПИ судятся Краснокаменское РУ, Коршуновский, Михайловский, Лебединский и Оленегорский ГОКи. На очереди Качканарский ГОК и КМАруда. В поддержку своих позиций



стороны обращаются за разъяснениями в самые различные организации, связанные с недропользованием: Санкт-Петербургские институты Гипроруда и горный, Ростехнадзор, Государственную комиссию по запасам полезных ископаемых, Департамент промышленности Минпромэнерго РФ, Федеральную налоговую службу РФ (ФНС РФ), Департамент налоговой и таможенной политики Минфина РФ, Правительство РФ.

Создалась парадоксальная ситуация: в России – стране, обладающей огромными запасами полезных ископаемых, никто не может дать четкий ответ, что в железорудной промышленности считать **добытым полезным ископаемым**. Путаница возникла из-за противоречий в самой гл. 26 НК РФ: в ст. 337, п. 1 добытое полезное ископаемое – это продукция, содержащаяся в извлеченном из недр минеральном сырье, а в п. 4 – это товарная руда (которая в недрах не залегают!).

Положение усугубили «разъяснения» МНС РФ и Департамента налоговой и таможенной политики Минфина РФ. МНС РФ издало Рекомендации, согласно которым добытым полезным ископаемым следует считать продукцию, которая в техническом проекте разработки месторождения определена как результат указанной разработки. Такого определения понятия «полезное ископаемое» в гл. 26 НК РФ нет. Горной науке и практике оно

также неизвестно. Кроме того, авторы Рекомендаций не имеют четкого представления о содержании технического проекта разработки месторождения и включают в него, помимо технических проектов собственно горно-добычного производства (карьеров и шахт), все технические проекты перерабатывающих производств предприятия. Получается, что для ГОКов полезным ископаемым является железорудный концентрат, так как это продукция последнего передела. Более того, если предприятие горно-добычного комплекса (рудник) функционирует как самостоятельное юридическое лицо, то для него полезное ископаемое – руда, а если рудник входит в состав комбината, то полезное ископаемое – концентрат. Выходит, полезное ископаемое определяется не природными факторами, а организационно-правовой формой предприятия!

Департамент налоговой и таможенной политики Минфина РФ дает следующее определение добытого полезного ископаемого: это – «компоненты, содержащиеся в минеральном сырье и полученные после первичной обработки этого сырья, т. е. доведенные до товарного вида». Но компонентами железной руды является металл (железо) и выделить его, т. е. довести до товарного вида, можно только в металлургическом переделе.

Естественно, что региональные налоговые органы, «вооруженные»

такой нормативно-правовой и методической базой, получили широчайшие возможности для фискальных фантазий.

Аналогичная путаница, связанная с отсутствием четкого понятийного аппарата, возникла в системе платежей за складированные отходы. Вопрос здесь в том, к какой отрасли следует относить железорудную промышленность – к добывающей или перерабатывающей, так как большинство железорудных предприятий комбинированные (горно-обогатительные).

В данном вопросе точки зрения налоговых органов, взимающих НДС, и органов Ростехнадзора, взимающих платежи за складирование отходов, противоположны. Налоговики считают, что железорудная промышленность должна относиться к добывающей промышленности, что дает им повод отнести к добытому полезному ископаемому концентрат. Ростехнадзор, наоборот, расслал своим региональным управлениям указания относить деятельность ГОКов не к добывающей, а к перерабатывающей промышленности. В этом случае ставка платежей за размещение 1 т отходов обогащения возрастает с 40 коп. до 15 руб. (почти в 40 раз).

Таким образом, каждое ведомство использует путаницу в терминологии исходя из своих фискальных интересов.

Без опоры на четкий понятийный аппарат построена и система платежей за складированные отходы обогащения (хвосты), складированные породы вскрыши и общераспространенные полезные ископаемые. Специалисты,

работающие в железорудной промышленности, считают неправомерным отнесение пород вскрыши к отходам. Вскрышные работы – основная технологическая операция при подготовке запасов руды к выемке. Невыполнение вскрышных работ влечет за собой потерю мощностей карьеров по добыче руды. Поэтому этот показатель должен поощряться, а не наказываться. Однако в проекте закона «О недрах» нет раздела об отходах горнодобывающей промышленности.

В законе «О недрах» должны быть установлены однозначные критерии отнесения руд к балансовым и забалансовым запасам. ФГУ ГКЗ в своих инструкциях по данному вопросу использует термины **минимальное промышленное содержание полезного компонента** и **бортное содержание полезного компонента**. Официального определения этих понятий нет, что позволяет произвольно увеличивать или уменьшать запасы балансовых руд.

Подводя итог, хотелось бы особо подчеркнуть, что закон «О недрах» должен быть базовым в вопросах недропользования и обеспечивать нормативное и правовое регулирование всего комплекса отношений, связанных с функционированием горных предприятий. Для этого, в частности, необходимо:

1. В целях создания юридической базы в области основных горнотехнических понятий и определений в законе «О недрах» значительно расширить ст. 4 «Основные понятия», обращая

при этом особое внимание на определения, упоминаемые в гл. 26 НК РФ «Налог на добычу полезных ископаемых». В той же ст. 4 дать определения понятий «отходы при добыче и переработке полезных ископаемых», «связанное горное имущество», «горный отвод», «земельный отвод».

2. Ввести в закон «О недрах» дополнительную статью, устанавливающую право горных предприятий на налоговое стимулирование рационального использования недр в виде освобождения от налогов, скидок, инвестиционных кредитов по основаниям, связанным с воспроизводством мощностей при отработке запасов (истощение недр) и внедрением прогрессивных технологий по более полному извлечению полезных компонентов добытого сырья, а также в виде пониженных ставок НДС при разработке месторождений со сложными горно-геологическими условиями или месторождений сырья пониженного качества и т. д.

3. На основе горнотехнических понятий и определений ст. 4 Закона «О недрах» полностью переработать гл. 26 НК РФ.

4. В Земельном кодексе выделить земли горнодобывающей промышленности в отдельную статью (земли горного фонда) с соответствующими характеристиками и правовым статусом.

5. В Земельном кодексе предусмотреть, что земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления земельного отвода и утверждения проекта рекультивации земель. ■■■

