

Проблемы законодательного регулирования исследованием недр и недропользованием в России

Е. А. Козловский,
вице-президент РАЕН,
член коллегии Высшего
горного совета России,
д. т. н., профессор

Когда-то Д. И. Менделеев сказал: **«Для России, как, впрочем, и для любой страны, её природные ресурсы, особенно невозобновляемые, - это Богом данное богатство, которое принадлежит всем, а не только нынешним поколениям. И расходовать его нужно максимально эффективно, с наибольшей пользой для собственных граждан».**

Казалось бы, достижению именно этих целей и должен был бы способствовать закон «О недрах», принятый в феврале 1995 г. Ведь прежний, времен «лихих девяностых», основательно подорвал перспективные исследования недр. К сожалению, несмотря на почти ежегодные поправки, вносимые в действующий закон, по сей день в стране так и не разработаны эффективные механизмы законодательного и экономического регулирования деятельности отраслей минерально-сырьевого комплекса в условиях рынка, в первую очередь, в области стратегического исследования недр.

В развитых капиталистических странах действуют системы эффективных мер по стимулированию развития минерально-сырьевой базы этих стран, основанные на разумном сочетании рыночных методов и методов государственного регулирования. Важным элементом регулирования остается государственный протекционизм, при котором государство контролирует освоение национальных месторождений минерального сырья, особенно - энергоресурсов с целью их охраны и рационального использования. Одним из инструментов протекционизма является лицензирование, предусматривающее льготы для национальных энергетических компаний при освоении месторождений, а также льготы иностранным инвесторам, вкладывающим средства в производство нефтегазового оборудования в стране, либо участвующим в программах ее экономического развития. С этой целью устанавливаются также налоговые скидки и льготы, вплоть до освобождения добывающих предприятий на какое-то время от налогов.

Государство для решения экономических и экологических проблем, в частности, для поддержания желаемого уровня цен на энергоресурсы, может также защищать свои интересы прямым регулированием деятельности госкомпаний, выдачей разрешений на новое строительство и другими способами. Кроме того, создаются консорциумы для ведения работ, например, на шельфе, и др.

Россия заинтересована в увеличении стоимости «нефтегазового» капитала, поэтому оно должно располагать долгосрочной стратегией развития национальной минерально-сырьевой базы и программой ее осуществления. Цель такой стратегии - максимальное (на заданном интервале планирования) удовлетворение интересов общества путем трансформации природного капитала, той же нефтяной отрасли, в долгосрочные активы национальной экономики. Отсюда следует, что государство должно быть заинтересовано в создании привлекательных условий для отечественных и зарубежных компаний на всех этапах освоения нефтегазовых ресурсов, которые имеют долгосрочный характер.

Представляется, что на стадии освоения основной части потенциальных ресурсов в том или ином регионе государство может получать наибольшую часть доходов при условии, что были четко определены правила налогообложения или раздела получаемой продукции. На завершающем этапе освоения ресурсов региона, когда осуществляется доработка наиболее крупных объектов, вновь необходимо изменять экономические условия так, чтобы гарантировать участие инвесторов. Отсюда следует, что нефтегазоносный район должен оставаться привлекательным для компаний на всех стадиях его промышленного освоения.

Стимулирование наиболее полного извлечения нефти за весь период эксплуатации месторождения при высокой экономической доходности недропользователя на вложенные инвестиции должно обеспечиваться за счет соответствующих экономических условий. На сегодняшний день коэффициент извлечения нефти (КИН) чаще всего определяется у нас недропользователями, которые экономически не заинтересованы в его повышении, а комиссия по разработке месторождений обычно идет у них на поводу. Это привело к резкому снижению проектных значений КИН - с 50% до 28%, в связи с чем с 1980-го по 2000 год было потеряно свыше 10 млрд. тонн потенциально извлекаемых запасов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.04.2003 г. № 494-р утверждены «Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования». В соответствии с п.2 «Основ» необходимо обеспечить совершенствование законодательства о недрах, обратив особое внимание на правовое регулирование следующих аспектов:

- предоставление в пользование участков недр на основе административных и гражданско-правовых механизмов, включая договоры концессий и другие формы договорных отношений;

- применение экономических и правовых санкций к недропользователям, нарушающим условия пользования недрами, в том числе санкций за умышленную консервацию месторождений;
- обеспечение гарантий соблюдения интересов государства и недропользователя.

Согласно п. 3 «Основ» необходимо четко распределить полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации путем разработки мер по повышению экономической ответственности недропользователя за невыполнение инвестиционных обязательств и неэффективное использование предоставленных в пользование участков недр. Это требует расширения гражданско-правовых отношений, возникающих при пользовании недрами.

Для начала необходимо определить перечень участков недр, право пользования которыми будет предоставляться на основании гражданско-правового договора. В перечень должны быть включены выработанные низкорентабельные участки, а также участки, на которых расположены брошенные, не числящиеся на балансе других организаций скважины. Это особенно актуально, так как в стране продолжается выборочная выемка запасов, лучших по качеству и условиям освоения, ведущая к преждевременному списанию остающихся запасов, и снижению их извлечения из недр.

Существенные условия договоров должны регламентироваться подзаконными актами.

За последние двадцать лет в организации постановки на учет и списания запасов полезных ископаемых происходят постоянные изменения: появляются различные нормативные документы в виде постановлений, распоряжений, положений, инструкций, приказов органов государственной власти, которые вносят все новые и новые ужесточения и неразбериху в учёте и списании запасов, необходимость которых, вызывает, мягко говоря, недоумение. Такие нормативные документы по причине недостаточной конкретизации отдельных требований, нередко вызывают разночтения.

Порядок учета, постановки на баланс и списания с баланса запасов полезных ископаемых были определены МПР России «Положением о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов» от 09.07.1997 г. и «Инструкцией о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятий по добыче полезных ископаемых» Госгортехнадзора России от 17.09.1997 г.. В развитие этих и других нормативных документов был выпущен ряд подзаконных актов, которые определяли порядок, правила и сроки государственной экспертизы учета и списания запасов. Указанными документами, в частности, регламентируются следующие правила:

- основанием для учета прироста или уменьшения запасов по результатам эксплуатационных работ на месторождениях в сравнении с ранее утвержденными запасами является заключение органов государственной

экспертизы;

- списание не подтвердившихся балансовых запасов полезных ископаемых при последующей разработке месторождений в пределах горного отвода осуществляется по мере накопления новых данных, но не более чем за двухлетний период работы.

Подобные изменения могли быть внесены либо из-за недостаточного понимания всего процесса геологоразведочных и добычных работ, а также геолого-маркшейдерского учета, или вследствие подозрения всех российских недропользователей в корысти и непрофессионализме.

В целях упорядочения правил учета и списания запасов полезных ископаемых, а также обеспечения рационального использования и охраны недр, Министерству природных ресурсов нужно было бы внести следующие изменения в нормативные документы:

- ввести в действие единую инструкцию по составлению формы государственного федерального статистического наблюдения 5-гр, исключив ее согласование с контрольными и надзорными органами;

- отменить «Инструкцию о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятий по добыче полезных ископаемых» в связи с внесением изменений в положение о Ростехнадзоре и утверждением «Административного регламента Федерального агентства по недропользованию исполнения государственной функции по ведению государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса»;

- ввести в пункт 31 «Административного регламента...» дополнение в следующей редакции: «Изменение состояния запасов, произошедшие в течение года в пределах горного отвода в результате добычи, потерь при добыче, изменения технических границ и эксплуатационной разведки при подготовке выемочных единиц к отработке, вносятся в государственный баланс по данным форм федерального государственного статистического наблюдения 5-гр без государственной экспертизы»;

- пункт 32 «Административного регламента...» изложить в следующей редакции: «Списание запасов полезных ископаемых с государственного баланса осуществляется на основании заключений государственной экспертизы запасов полезных ископаемых в следующих случаях:

- по запасам полезных ископаемых, не подтвердившимся при проведении последующих геологоразведочных и добычных работ в контурах горного отвода, - по мере накопления новых данных о размерах, мощности тел полезных ископаемых, условиях их залегания и качества, но не более чем за пятилетний период работы;

- когда запасы утратили промышленное значение в связи с ухудшением горнотехнических, экономических, экологических и иных характеристик,

принятых ранее при их подсчете».

В части государственного учета и списания запасов полезных ископаемых во времена СССР применялась система, которая учитывала все изменения запасов за все время отработки месторождений и обеспечивала с достаточной достоверностью годовые изменения и состояние запасов в недрах.

Условия работы нефтегазодобывающих предприятий, особенно малых и средних, были несколько облегчены решением МПР России об увеличении размера допустимых отклонений от проектного уровня добычи, который является обязательным условием лицензионного соглашения, и за отклонения от которого более чем на 10% недропользователь мог быть лишен лицензии. Недооценка роли малых и средних, в частности, нефтедобывающих компаний может привести к тому, что через 5-10 лет, когда в России окажется достаточно большое количество низкорентабельных запасов, в частности, нефти и газа, они не будут вовлечены в разработку, и проблема рационального использования недр усугубится еще больше.

Трудности малого и среднего предпринимательства в недропользовании обусловлены целым рядом проблем, к которым в частности относятся:

- проблема инвестиций, в том числе получения долгосрочных кредитов, что во многом обусловлено спецификой недропользования: высокой степенью риска поисково-оценочных и разведочных работ, длительными сроками окупаемости вложенных инвестиций, высокой фондо- и капиталоемкостью добычи углеводородов;
- проблема доступа малых компаний к недрам – им сложно конкурировать с вертикально-интегрированными компаниями на аукционах;
- отсутствие целенаправленной государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере инноваций.

Расширение участия малых предприятий при осуществлении поиска, разведки и добычи углеводородного сырья позволит обеспечить более полное использование ресурсов недр, дополнительные налоговые поступления в бюджет Российской Федерации, решить проблему занятости местного населения и др. Для этого необходимо:

- разработать особый порядок отнесения независимых нефтегазодобывающих предприятий к категории малых и средних с целью их льготного налогообложения;
- создать государственную систему льгот для малых и средних субъектов предпринимательской деятельности, вводящих в разработку новые месторождения;
- разработать и внедрить процедуру упрощенного предоставления права пользования запасами полезных ископаемых, которые ранее числились как забалансовые, а также находящихся в настоящее время в консервации, в случае заинтересованности малых и средних субъектов предпринимательской деятельности в освоении таких месторождений;
- организовать закрытые конкурсы и аукционы по лицензированию участков

недр для малых и средних компаний.

Состояние минерально-сырьевой базы страны вызывает большую тревогу среди специалистов. Для России, как прежде для СССР, важную роль играет общенациональная система управления геологическими исследованиями территории страны. Разрушение государственной геологической службы привело к тому, что за период перестройки геологоразведочные работы сократились в три раза, в результате чего прирост запасов уже не компенсирует добычу почти всех видов полезных ископаемых.

Одной из главных причин тяжёлого состояния отрасли является то, что в последние десятилетия произошло резкое снижение научного уровня обеспечения поиска, материальная база геологии подорвана, распались многие региональные геологические организации, потерян уровень кадровой подготовки и в результате снизился уровень квалификации кадров, многие организации непродуманно переориентированы. Все эти обстоятельства привели к тому, что в последние 20 лет воспроизводство запасов резко отстаёт от уровней добычи. Мы говорим о реальных запасах, а не о тех, которые сделаны в результате сомнительных расчётов. Но, главное, - снизилось их обеспечение на перспективу.

Из-за резкого снижения объёмов геологоразведочных работ уровни добычи полезных ископаемых не компенсируются приростом запасов или как-то компенсируются в результате пересчёта из прогнозных ресурсов, обострилась проблема восполнения запасов на добывающих предприятиях в основных горнопромышленных районах страны.

Надо признать, что приватизация предприятий в геологии в последние годы шла непродуманно и в ущерб государственным интересам. По оценкам, из 650 полевых предприятий приватизировано 300, при этом многие из них были акционированы по частям и изменили профиль своей деятельности.

Решение стратегической задачи по увеличению к 2020 г. ВВП страны в 2,5-3 раза в сравнении с 2005 г. требует увеличения объёмов использования минерально-сырьевых ресурсов в 1,5-2 раза. Но при сохранении существующих темпов и системы воспроизводства минерально-сырьевой базы обеспеченность запасами снизится до критического уровня. Это приведет к серьезным ограничениям экономического роста. Для выхода из состояния минерально-сырьевой ограниченности с учетом объективной инерционности цикла «геологоразведка - подготовка запасов – начало использования минерально-сырьевой базы» потребуется не менее 15 лет даже при многократной интенсификации общегеологических, поисковых и разведочных работ.

Во многом происходящее объясняется тем, что не получили должного развития новые принципы государственного регулирования частноправовых отношений в недропользовании, которые способствовали бы привлечению инвестиций в отрасль и формированию в ней рыночных отношений.

Как видим, действующий закон «О недрах» требует не фрагментарных

«заплаток», а коренного изменения. Прошло много лет с тех пор, как мной и ректором Санкт-Петербургского горного института (Технического университета) профессором Литвиненко В.С. была написана статья о необходимости предварительной разработки научно обоснованной концепции нового закона «**О недрах**». В ней должны быть отражены, в частности, следующие положения.

Во-первых, законом необходимо определить исследование недр как предмет государственной политики с бюджетным финансированием всего этого многогранного процесса. Во избежание путаницы и неопределенностей следует законодательно закрепить определения геологических понятий с четким раскрытием их семантики.

Во-вторых, целью закона должно являться обеспечение экономической безопасности страны, основа которой - экономический потенциал, должен быть достаточным для устойчивого прогрессивного развития всех сфер общественной жизни и обеспечения благосостояния всех слоёв населения.

В-третьих, закон должен регламентировать такой комплекс экономических условий, которые обеспечивают заинтересованность организаций различных форм собственности в добыче минерального сырья и воспроизводстве его запасов.

В-четвёртых, в законе следует гарантировать недропользователю право на разработку месторождений, открытых на условиях риска; ввести конкурсную форму выдачи лицензий на геологическое изучение недр; установить дифференцированную плату за добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических условий и обеспечить правила передачи прав на недропользование, создав условия для развития вторичного рынка лицензий, и др. Необходимо, чтобы пользователь недр, проводивший работы по геологическому изучению участков за счет собственных и привлеченных средств, и возместивший государству его расходы на поиск и оценку полезных ископаемых, мог гарантированно получать право на пользование этими участками недр.

В-пятых, основными направлениями государственной политики в регулировании отношений в сфере недропользования и минерально-сырьевой базы должны являться укрепление государственной собственности фонда недр Российской Федерации, конкретизация полномочий органов исполнительной власти федерального и регионального уровня по управлению государственным фондом недр и осуществлению государственного контроля за рациональным их использованием и охраной, а также совершенствование государственной политики пользования недрами.

Эти вопросы должны быть предметами ведения Министерства природных ресурсов и экологии и Федерального агентства по недропользованию. Однако в Положении о министерстве отсутствуют важные разделы, отличающие Минприроды от иных федеральных органов исполнительной власти, нет разделов о целях и задачах министерства, порядке взаимодействия с иными

органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, об ответственности, которую должно нести министерство, о порядке его ликвидации и (или) реорганизации.

Организация взаимоотношений Минприроды и подведомственных ему агентства и служб требует детального регулирования. Однако агентство и службы находятся в зависимом положении от министерства, что сводит на нет саму идею разграничения функции между ними. Кроме того, действующее законодательство не раскрывает специфику статуса Роснедр. Конкретизация полномочий Федерального агентства по недропользованию поможет установить четкие критерии оценки результатов его деятельности и контроля над ним.

В-шестых, для учета особенностей недропользования целесообразно установить претензионный порядок разрешения возникающих споров, возложив его на орган управления государственным фондом недр. Это позволит более точно определять размер ущерба в случае нарушения условий пользования недрами и оперативно определять мероприятия, необходимые для предотвращения экологических катастроф, а также минимизации социально-неблагоприятных последствий.

В-седьмых, одним из факторов государственного влияния на условия недропользования является совершенствование государственной системы информации о недрах. Информация о недрах, независимо от средств её получения, не может быть только частной собственностью, и не принадлежать государству. Правовые нормы обеспечивают государственное регулирование сбора, хранения и использования геологических материалов. Однако они нуждаются в серьёзном дополнении в части правового обеспечения информации о недрах.

К геологической информации относятся геологические отчеты, карты, разрезы, подсчетные планы, изобретения, оценки минерально-сырьевых ресурсов, балансы, ТЭО и многое другое, являющееся результатами интеллектуальной деятельности специалистов, занятых геологическим изучением и использованием недр. На эти результаты интеллектуальной деятельности распространяется действие интеллектуального права (статья 1226 ГК РФ).

Вне правового поля пока остались вопросы сбора природных носителей геологической информации, такие как керны, образцы пород и руд, пробы воды, нефти и газов, образцы пород с историческими остатками фауны и флоры и т.д. Они имеют не меньшее значение, чем документированная геологическая информация, представленная на бумажных, электронных и других вещественных носителях, так как природные носители имеют большой потенциальный запас данных о недрах, которые еще не извлечены и не использованы из-за ограниченных возможностей технических средств или несовершенства методик аналитического анализа.

Учет стоимости объектов геологической информации о недрах, находящихся

до настоящего времени на статистическом учете в информационных системах, имеет важное экономическое значение. Эти данные позволяют оперировать не рыночной стоимостью информационных геологических ресурсов как имущества, а его нематериальными активами, что обеспечивает его сохранность в государственной собственности за счет предоставления платного права пользования государственными геологическими информационными ресурсами. Поэтому крайне важно провести инвентаризацию и определение стоимости прав на результаты научно-технической деятельности, хранящихся в федеральном и территориальных фондах геологической информации. Это было предусмотрено постановлениями Правительства Российской Федерации еще от 14 января 2002 г. и от 9 июня 2007 г. Замечу, государственное имущество в сфере недропользования находится в управлении Роснедр, которое упомянутые постановления пока не выполнило.

Этим целям способствовало бы и законодательное регламентирование горного аудита. Его процедура должна включать сбор и анализ информации о соблюдении условий пользования недрами, а также предоставление соответствующих рекомендаций и консалтинговых услуг. Полученная информация должна быть собственностью предприятия, позволяющей объективно оценить свои возможности.

Очевидно, что многочисленные неудачные попытки разработать новый **ФЗ «О недрах»** обусловлены именно отсутствием его научно обоснованной концепции, а также частой сменой разработчиков законопроекта в лице федеральных органов исполнительной власти. При этом примерно с десятка альтернативных версий законопроекта неоднократно обсуждались в обеих палатах Федерального Собрания.

На фоне требований руководства страны по наведению порядка в сфере недропользования принятие нового закона «О недрах» воспринято, видимо, его разработчиками как некий политический заказ. Именно поэтому в версиях законопроекта лишь декларируется переход на гражданско-правовое регулирование отношений в недропользовании с отсылкой на несуществующие подзаконные акты и предусматривается практика широкого использования судебного регулирования конфликтов, возникающих между недропользователями и государством. Но низкая эффективность действующего закона «О недрах» во многом обусловлена наличием в нем норм отсылочного характера, предусматривающих выработку соответствующих механизмов на уровне подзаконных актов.

Возникает естественный вопрос: кому такие законопроекты нужны и почему в течение ряда лет тратятся творческие силы на бездарный документ? Не лучше ли начать с чистого листа, создав обстоятельную концепцию законопроекта и открыть этим путь к Горному кодексу – своду законов о горно-геологическом производстве по примеру наших предков. Возникает чувство, что мы стали мыслить плохо, нелогично и неконструктивно.

При разработке упомянутых концепции и законопроекта целесообразно обратиться и к «свежим» мыслям. Недавно в статье **«Как с помощью**

налогов модернизировать экономику. От многократного вымогательства доходов у населения - к оброку на затраты природных ресурсов» («Промышленные ведомости» № 1-2, февраль 2013 г.) было предложено следующее:

«Чтобы сделать кредиты доступными и выгодными, в первую очередь, для стратегически значимых проектов в минерально-сырьевом комплексе, в промышленности, в строительстве и на транспорте, представляется целесообразным ряду отобранных по конкурсу банкам разрешить проводить определённую денежную эмиссию в рамках запланированного Центробанком размера в виде целевых кредитных линий. Так как деньги банкам достанутся бесплатно, то и кредитные ставки не должны превышать ставки рефинансирования ЦБ, которая должна быть существенно снижена – до 2-3% годовых».

Одним из таких кредитных государственных учреждений должен стать специализированный геологический банк. Финансирование проектов в виде государственных инвестиций должно быть поэтапным, с поэтапной приёмкой работ всеми сторонами, что во многом исключит коррупцию и утечки капитала. Подобные функции в советской экономике успешно выполнял Промстройбанк СССР, филиалы которого были размещены по всей стране.

Немаловажное значение для экономической эффективности геологоразведочных предприятий играет налогообложение. По мнению автора упомянутой статьи, представляется экономически целесообразным освободить исполнителей работ по госпрограмме комплексного геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы от выплат всего пакета налогов, кроме выплат страховых взносов из фонда зарплаты, если эти работы финансируются за счет бюджетных средств. При этом размеры финансирования для исключения бессмысленного оборота денег нужно уменьшить на сумму упомянутых налогов.

Одновременно нужно дифференцировать налоговые ставки на проводимые геологоразведочные работы при выполнении заказов частными компаниями в зависимости от условий выполнения работ. Интересно и предложение о переходе на другую налогооблагаемую базу – затраты природных ресурсов. Выходит, есть простор для мыслей. Было бы их больше – умных и деловых!

Отсутствие государственной стратегии развития и использования минерально-сырьевой базы является угрозой национальной безопасности страны и ведет к утрате геополитических приоритетов России в минерально-сырьевом секторе мира. Видимо, сказанное очевидно не для всех!

геология, геологразведка, недропользование