

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

НОВЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ



Ректор Российского государственного геологоразведочного университета (МГРИ-РГГРУ), заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАО В.И. Лисов

Материалы прошедших 24 июня 2014 г. парламентских слушаний в Госдуме на тему «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» продолжают изучаться геологической общественностью страны, включая и учёных МГРИ-РГГРУ.

В последние годы в этой сфере растёт число осознанных, но еще нерешенных правовых проблем. Часть из них носит новый «международный интеграционный характер», а иные — более важны для экономической защиты и поддержки российского предпринимателя.

По причине многолетнего недофинансирования геологоразведки изученность территории Российской Федерации значительно ниже, чем в развитых странах мира. При территории России в 11 % от земной суши её затраты на ГРП по твёрдым полезным ископаемым составляют 3 % от совокупных мировых. С позиций мировой экономики и геополитики это опасная ситуация. В силу объёмных и качественных ГРП Латинская Америка лидирует по иностранным инвестициям в недропользование. Показательно, что до четверти средств, выделяемых в мире на геологоразведку, приходится на Мексику, Чили, Перу, Бразилию, Колумбию и Аргентину¹.

Тревожно, что усиливается тенденция к демпинговому привлечению иностранного капитала и иностранных компаний в российское недропользование.

Как быть?

В условиях углубления в 2015 г. финансового кризиса в силу падения мировых цен на нефть и экономических санкций геологической отрасли России следует занять более гибкую позицию при предоставлении доступа к новым месторождениям. Это касается и инициативной корпоративной разведки смежных участков с целью уточнения имеющихся ресурсов.

Согласно ч. 2 ст. 6 Закона РФ от 21.02.1992 г. N 2395-1 (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 23.06.2014 г.) «О недрах» (далее Закон «О недрах»), недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства РФ. Здесь разведка и добыча полезных ископаемых разрешается пользователю недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке.

В России возник правовой барьер в ситуациях, когда недропользователь, получив разрешение на разведку и добычу на относительно небольшом участке, выявляет крупные новые запасы. И как

¹ Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2012 году». М., 2013. С. 13–14.

можно воздействовать на такого недропользователя? В сущности здесь видится признание государством возможной неточности или даже ошибочности данных геологоразведки. Критики успокаивают: если в пределах лицензионного участка выявлены промышленно значимые запасы, достаточные для защиты запасов и подготовки проекта освоения месторождения, то наиболее рациональным является переход к стадии разведки и промышленного освоения месторождения, а не продолжение геологического изучения до перехода к стадии разведки и добычи. С другой стороны, рискованные затраты на корпоративную доразведку и открытие дополнительных ресурсов — это основание для продолжения уже начатого компанией бизнеса.

Статистика показывает преимущественный «нефтегазовый облик» российской геологоразведки. До 90—95 % общих российских затрат на геологию нефти и газа приходились на средства добывающих компаний (внебюджетные средства). Вместе с тем в 2011 г. из всех национальных затрат на российскую геологоразведку 79,5% было направлено на поиск нефти и газа. В «Рекомендациях парламентских слушаний на тему: «Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года» отмечено, что в 2013 г. в результате геолого-разведочных работ открыто 30 месторождений углеводородного сырья и 75 месторождений твердых полезных ископаемых. Объём государственного финансирования геолого-разведочных работ составил в 2013 г. 32,1 млрд. руб., что существенно выше, чем в предшествующие годы. При этом бюджет страны только в 2013 г. получил доход от разовых платежей в объёме 160 млрд. руб. Достигнуто увеличение средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы за счёт средств недропользователей, которое составило в 2013 г. около 240 млрд. руб. и является максимальным за последнее десятилетие.

По оценкам специалистов, геологическая отрасль работала бы эффективнее, если разработать и принять федеральный закон (ФЗ) «О геологическом изучении недр России». Отраслевой ФЗ «О недрах» часто далёк от специфических проблем организации прикладной геологии России. В связи с расширением функции и усложнением задач ОАО «Росгеология» этой производственной структуре можно рекомендовать разработку внутреннего корпоративного документа «О геологическом изучении недр России в ОАО «Росгеология» с участием крупного и среднего бизнеса, ведущих научных организаций и технических университетов России». Это также стимулировало бы принятие ФЗ «О геологическом изучении недр России».

Если обратиться к нефтегазовой отрасли, то назрела потребность в другом ФЗ «О нефти». Кстати, по новому проекту «Энергетической стратегии России до 2035 года» предусматривается объём добычи нефти в 525 млн. т, а также увеличение объёмов добычи газа.

В 1998 г. Госдумой был принят законопроект «О нефти и газе», который был отклонен Президентом РФ. Более совершенная версия такого закона ныне разработана Минэнерго РФ. Очевидно, основное содержание возможного ФЗ далеко выходит за сферу компетенции и управленческих интересов Минприроды РФ и Федерального агентства по недропользованию.

Видится следующая структура ФЗ «О нефти»: 1) определения терминов; 2) отношения, регулируемые законом (более всего в системе Минэнерго РФ); 3) полномочия государственных органов (также включая Минфин РФ и др.); 4) особенности геологического изучения недр и лицензирования для недропользования (в том числе регулирование вторичного рынка недропользователей, изменения лицензионных прав и обязательств, допуска к разработке иностранных компаний); 5) промышленная разработка, обустройство и управление добычей нефти, а также газа и других ресурсов; 6) вопросы экологии и охраны окружающей среды; 7) добыча и использование нефтяного газа; 8) требования к качеству нефти при отгрузке потребителям; 9) условия и способы транспортировки нефти; 10) формирование тарифов и их изменения; 11) переработка нефти и требования к видам, ассортименту и качеству нефтепродуктов; 12) внешнеторговая деятельность и экспорт нефти и нефтепродуктов; 13) специальные условия государственной поддержки товаропроизводителей нефти, система налогообложения, льгот и преференций; 14) особенности государственного регулирования деятельности нефтегазовых и иных производителей товаров и услуг; 15) требования промышленной безопасности и экологии; 16) правовая и экономическая ответственность субъектов операций с нефтью за нарушение обязательств, стандартов, норм и правил.

Для справки, в Канаде правовые отношения в нефтяном комплексе регламентируются двумя основными законами — «Об углеводородных ресурсах» и «О деятельности в сфере нефти и газа». Первый рассматривает вопросы лицензирования, охраны окружающей среды, взаиморасчеты государства и недропользователей. Второй — регулирует добычу и транспортировку сырья. В Великобритании закон «О нефти» был принят еще в 1964 г. Кроме него на государственном уровне действует закон «О разработке нефтяных месторождений на море»².

Резкое падение мировых цен на нефть в 2014 г. можно рассматривать как «акцию экономической войны» против России. С другой стороны, растущая глобализация экономики и ресурсная взаимозависимость стран мира требует существенного улучшения международных правовых основ регулирования добычи и поставок нефти, включая ОПЭК.

Учитывая сказанное, МГРИ-РГГРУ активно улучшает правовую подготовку своих студентов.

² elib.me>ekologicheskoe-pravo-rf/obschaya...gornogo...