

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 338

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

С.В. ЛИСОВ

*Российский государственный геологоразведочный университет
117997, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23, e-mail: science@mgri-rggru.ru*

Показаны системные недостатки федерального законодательства о недрах, в том числе по проблемам: содержания базовых терминов; формирования стратегий и программ в сфере недропользования; регулирования отношений собственности и порядка лицензирования. Важно обеспечить более полный учёт требований федерального законодательства о стратегическом планировании применительно к особенностям сферы недропользования. Существующие институциональные нормы пока явно недостаточно учитывают требования диверсификации экономики, наращивания выпуска продуктов переработки минерального сырья. В связи с этим к сфере недропользования (добывающим корпорациям) необходимо более широко применять положения федерального законодательства о промышленной политике, главная задача которой — продекларировать переход к инновационному типу экономического развития.

Ключевые слова: недропользование; законодательство о недрах; пути совершенствования; диверсификация; законодательство о стратегическом планировании; промышленная политика.

INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE REGULATION OF THE ACTIVITY
OF THE RAW-MINERAL COMPLEX OF RUSSIA

S.V. LISOV

*Russian State Geological Prospecting University
117997, Russia, Moscow, Miklouho-Maklay's street, 23, e-mail: science@mgri-rggru.ru*

The system defects of the federal legislation on subsoil are shown. They include such problems as: base terms meanings; formation of the strategies and programs in subsoil use sector; regulation of the property relations and order of licensing. More thorough account of the federal legislation about strategic planning in subsoil use sector is important. The present institutional norms don't take into account the demands of the economic diversification, the increase of the products of mineral processing. That's why the subsoil use sector is recommended to be applied with federal legislation concepts of industrial policy, which main task is to declare the transmission to the innovational type of the economy.

Key words: subsoil use; legislation on subsoil use; ways of improvement; diversification; strategic planning legislation; industrial policy.

Наличие разнообразной и мощной минерально-сырьевой базы является «естественным» конкурентным преимуществом России в системе международного разделения труда. Обеспечивая экспортные поставки ликвидного сырья, страна формирует основные доходы бюджетной системы и эффективную занятость значительной части экономически активного населения. В то же время запасы полезных ископаемых (ПИ) в недрах представляют собой невозобновляемый ресурс, объём которого ограничен тем более для экономически и экологически эффективной эксплуатации. Таким образом, рациональный механизм недропользования предполагает реализацию таких принципов, как императив стратегического видения государством состояния ресурсов и запасов ПИ; проведение геолого-разведочных работ (ГРР) в масштабах, необходимых для устойчивого воспроизводства минерально-сырьевой базы (МСБ) в экономически приемлемых размерах; своевременное реагирование государством и бизнесом на угрозы истощения запасов ПИ по естественно-природным причинам, разработка альтернативных способов удовлетворения соответствующих общественных потребностей или модификации последних с учётом объективно действующих факторов; ответственность государства (как собственника недр) за экономически эффективное использование национальной МСБ, прежде всего в вопросах экспорта и импорта сырья, его коммерческой реализации в необработанном или переработанном (с той или иной степенью глубины) виде, условий допуска заинтересованных компаний (как отечественных, так и зарубежных) к проведению ГРР и эксплуатации месторождений.

Эффективность отечественного недропользования в долгосрочном плане определяется качеством устанавливаемых на макроуровне правил взаимодействия всех экономических агентов (государства в том числе) в процессе поиска и эксплуатации месторождений ПИ. Эти правила (институциональные регуляторы) безусловно, должны соответствовать национальным экономическим интересам, сбалансированному развитию добывающих и обрабатывающих отраслей, создавать стимулы для привлечения социально ответственного частного бизнеса к разработке запасов сырья [3].

Комплекс отношений между властными структурами и бизнесом, связанных с геологическим изучением, добычей и использованием минерально-сырьевых ресурсов, рассматривается в Законе Российской Федерации «О недрах» (от 21 февраля 1992 г. № 2395-1, последняя редакция от 31 декабря 2004 г.). Особенностями данного закона являются следующие:

1) установлено, что собственность на недра в границах территории Российской Федерации, включая содержащиеся в них полезные ископаемые, принад-

лежит государству. В то же время добытые из недр ресурсы могут (по условиям лицензионных соглашений) находиться в муниципальной, частной или иной форме собственности (ст. 1.2 Закона);

2) проводится дифференцированный подход к использованию участков недр федерального и местного значения в соответствии с установленными критериями (ст. 2.1., 2.2.);

3) регламентированы полномочия органов исполнительной и муниципальной власти по проблеме, включая разработку и реализацию федеральной политики недропользования, создание и ведение единой системы фондов геологической информации, государственного баланса запасов полезных ископаемых, установление общего порядка пользования недрами и их охраны и т. п. (ст. 3, 4, 5 Закона);

4) определена роль института лицензирования компаний на предмет пользования участками недр (при этом регламентированы требования к содержанию лицензий), а также порядок организации конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр (ст. 12—16);

5) сформулированы права и обязанности пользователей недр, основные требования по рациональному их использованию и охране (ст. 22, 23);

6) установлены требования к геологической информации о недрах, государственной экспертизе и разработке балансов запасов полезных ископаемых (ст. 27—32);

7) сформулированы задачи государственного регулирования отношений недропользования, включая вопросы геологического изучения и мониторинга состояния недр, а также соответствующего контроля (ст. 35—38);

8) регламентирована система платежей при пользовании недрами, включая особенности разовых и регулярных платежей (требования к их размерам, условиям взимания, учету при определении налоговой базы организаций).

Внимательный анализ Закона «О недрах» убеждает в необходимости дальнейшего совершенствования законодательной базы по данной стратегически значимой для страны проблеме. Так, в ст. 3 документа используется термин «федеральная политика недропользования» (ее определение и механизм реализации отнесены к полномочиям федерального центра). Однако содержание упомянутого (ключевого по своей сути) термина в законе не определено. В этой же статье ставится задача определения стратегии развития МСБ (что действительно крайне важно), однако сущность данной стратегии сводится к разработке и реализации федеральных программ. В то же время, на наш взгляд, стратегии и программы развития (определенной отраслевой сферы, региона и т. д.) представляют собой различные по своему содержанию инструменты государственного регулирования

экономики. Каким образом, какие органы власти, с привлечением каких институтов гражданского общества и в какие сроки должны разрабатывать стратегии развития минерально-сырьевого комплекса (МСК) (как документы стратегического государственного управления, содержащие результаты анализа, соответствующие приоритеты и направления ресурсной поддержки) — об этом в законе ничего не сказано. Не определен также принципиальный механизм реализации общей федеральной политики недропользования (сказано лишь о том, что эта функция возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр). А этот механизм весьма сложен, заслуживает нормативной регламентации и императивно предполагает наличие: соответствующих количественных целевых индикаторов состояния недр (учитывающих требования национальной экономической безопасности); системы мониторинга; комплекса экономических и правовых регуляторов, обеспечивающих поддержание конкурентоспособного уровня добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов.

Заметное место в рассматриваемом законе отведено вопросам пользования недрами (раздел II), в том числе определению участков для разработки полезных ископаемых, выдаче лицензий и их содержанию, проведению конкурсов. В соответствии со ст. 13.1 документа основным критерием выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр должен быть размер соответствующего разового платежа; к сожалению, какие-либо конкретные обременения длительного действия по рациональной переработке субъектом хозяйствования добытых ресурсов при этом не предусмотрены. Аналогичная неконкретность характерна и для содержания лицензии на пользование недрами: о каких-либо требованиях по переработке сырья и (или) развитию внутреннего рынка продуктов его переработки в ст. 12 документа не упоминается.

Аналогичен пробел и ст. 22 Закона, специально регламентирующей права и обязанности пользователей недр, где также не указываются требования по сбалансированному развитию добывающих и перерабатывающих мощностей предприятий, по применению инновационных технологий добычи и переработки сырья. Данное «обременение» особенно актуально для развития сотрудничества с теми социально ответственными иностранными инвесторами, которые, получая доступ на зарубежные рынки ликвидного сырья, признают требования учета национальных приоритетов диверсифи-

кации экономики, развития высокотехнологичных производств. Допуская излишне высокий уровень экономической свободы для предприятий-недропользователей, законодательная регламентация содержания лицензии предполагает возможности перехода прав собственности на минеральное сырье, а также в отношении геологической информации¹; при соблюдении принципиальных условий эти возможности могут быть реализованы — вопрос остался открытым.

В ст. 23 закона выдвигается требование «рационального комплексного использования и охраны недр». В то же время под этой рациональностью в тексте документа понимается «обеспечение наиболее полного извлечения их недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов». В свете данного требования вполне понятна наблюдаемая в России тенденция постепенного истощения экономически рентабельных запасов минерального сырья. К сожалению, закон совершенно обходит вопросы определения запасов наиболее ценного минерального сырья и гарантий их сохранения; а это имеет ключевое значение для безопасности и определения рациональных соотношений объемов добываемых и импортируемых полезных ископаемых.

К сожалению, в законе не содержится сколько-нибудь полная и комплексная характеристика механизмов государственного регулирования отношений недропользования (раздел IV). Среди сформулированных задач госрегулирования не затрагиваются такие проблемы, как наращивание переработки минерального сырья, стимулирование рационального использования недр, сохранение стратегических запасов полезных ископаемых. Остаются без ответа такие резонные вопросы: в каких целях и на какой информационной основе следует определять (как предписано Законом) объемы добычи сырья на текущий и перспективный период?; что подразумевается под задачей «обеспечение развития минерально-сырьевой базы»?; почему из состава задач госрегулирования исключены вопросы установления ввозных и вывозных пошлин на сырье и продукты его переработки? и т. д.

В контексте требований Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» раздел IV рассматриваемого документа нуждается в существенном дополнении и конкретизации, а именно:

1) целесообразно регламентировать наиболее существенные требования к механизмам прогнозирования, стратегирования и программирования процессов недропользования, включая взаимодействие

¹ В ст. 27 документа указывается, что геологическая информация о недрах может находиться в государственной собственности или в собственности пользователя недр. Последнее — в случае получения информации за счёт собственных средств компании. Хотя Закон предписывает в «мягкой» форме необходимость предоставления «собственной» геоинформации в федеральный и территориальный фонды, ответственность недропользователя за нарушение данного условия не регламентируется.

органов власти, бизнеса, научных организаций и институтов гражданского общества по проблеме;

2) упорядочить взаимодействие государства и компаний-недропользователей по проблемам геологического изучения недр (прежде всего в части соотношения финансирования ГРП за счет средств госбюджета и собственных средств компаний, координации действий заинтересованных структур в данной области);

3) определить требования (условия рационального использования) к прямым и косвенным государственным регуляторам деятельности в сфере недропользования (включая госзаказы на проведение ГРП, лимитирование объемов добычи сырья, квотирование экспорта и импорта сырья и продуктов его переработки, меры ресурсной и информационной поддержки рационального недропользования и проведения ГРП за счёт собственных средств корпораций, разовые и регулярные платежи, экспортные пошлины и т. д.).

Действующая редакция ряда положений закона в части госрегулирования (ст. 39, 40, 43) сохраняет фискальный и неконкретный характер. Речь идет о взимании разовых и регулярных платежей за пользование недрами; однако на какие именно цели должны расходоваться эти платежи, также в каком отношении к ожидаемым или фактическим объемам выручки компаний-недропользователей последние должны находиться — в документе не сказано. Понятие «рентные платежи» в Законе не применяется.

Также экспертами отмечается, что правоприменительная практика рассматриваемого закона свидетельствует о наличии ряда проблем, требующих решения:

а) необоснованно громоздкой является процедура получения и перехода права пользования недрами для целей геологоразведки;

б) слабо учитывается та (объективная) специфика процесса недропользования, в соответствии с которой необходимо постоянно уточнять горно-геологические параметры участка недр (а эти параметры впоследствии существенно сказываются на технико-технологических и экономических характеристиках проводимых работ;

в) в процессе лицензирования четко не выделяются (разделяются) права на добычу и права на детальное изучение (разведку) месторождений, что было бы целесообразно для более полного учета специфики различных видов деятельности;

г) законодательно не проведено положение о мониторинге при консервационных и ликвидационных мероприятиях [4].

В данном контексте предлагается:

— установить уведомительный порядок предоставления права пользования недрами для геологического изучения (интересно, что Горным Уставом Российской Империи было определено, что

поиск полезного ископаемого могло осуществлять любое лицо);

— целесообразно регламентировать требования к субъектам предпринимательской деятельности, для которых возможна переуступка (переход) прав пользования недрами и переоформления лицензии (среди таких требований — доказательство субъектом наличия квалифицированных кадров, финансов и оборудования для безопасного ведения работ);

— закрепить в законе такой вид пользования недрами, как «проведение мониторинговых мероприятий при консервационных или ликвидационных работах», что позволит существенно снизить аварийные риски, получить дополнительную геологическую информацию, создавать необходимые финансовые накопления для решения соответствующих задач.

Для государства как собственника недр в проблеме переуступки прав пользования недрами: наиболее важно иметь гарантии: а) получения средств в бюджеты различных уровней; б) обеспечения безопасности труда и сохранения экологии внешней среды.

Е.С. Мелехиным предлагается в законе специально выделить раздел «Разведка месторождения полезного ископаемого», как отдельной стадии ГРП. Это будет способствовать развитию рынка геологической информации, привлечению малого и среднего бизнеса к разведочным работам.

А.П. Ставский полагает необходимым использовать зарубежный опыт привлечения независимых юниорных компаний к ГРП (Австралия, Канада), особенно в сфере ТПИ. Такие компании не предполагают заниматься добычей, ставят цель поиска месторождения, резко повысить стоимость участка недр, продать его с выгодой крупной горной компании и приступить к ГРП на следующем участке. В России таких компаний нет; чтобы создать условия для их появления, необходимо пересмотреть всю систему взаимоотношений в триаде: недра — власть — бизнес [5].

В аспекте диверсификации отечественной промышленности как императива устойчивого социально-экономического развития страны особую значимость приобретает модернизация обрабатывающего сектора. За годы рыночных реформ именно последний испытал на себе максимум негативных последствий отсутствия должной господдержки и экспансии импорта. Как следствие, отрасли МСК не были обеспечены поставками конкурентоспособного отечественного оборудования для развития инновационных технологий добычи сырья (например, на континентальном шельфе) и его глубокой переработки. Соответствующие экономические санкции Запада, безусловно, ослабили конкурентоспособный потенциал российского МСК именно в русле диверсификации.

Особую значимость для сбалансированного, ориентированного на применение высоких технологий, развития отраслей МСК может иметь реализация Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Следует отметить, что принятие данного закона примечательно тем, что с начала рыночных реформ вплоть до последних лет необходимость общесистемного специального государственного регулирования промышленной сферы не признавалась федеральным центром². И это даже в условиях функционирования Минпромторга России, приоритетом для которого было формирование видения отдельных промышленных отраслей в условиях отсутствия соответствующих общенациональных приоритетов новой индустриализации.

Причины столь длительного отсутствия в России законодательно определенной общесистемной промышленной политики состоят прежде всего в преобладании радикально-либеральных установок экономического блока федеральной исполнительной власти, в соответствии с которыми минимизация государственного вмешательства в функционирование промышленности есть безусловное благо, дающее свободу предпринимательству действовать в полном соответствии с рыночными стимулами. Согласно указанной посылке, установление приоритетов «сверху» может исказить действие последних, соответствует практике централизованной командной экономики СССР, не способствует сбалансированному развитию промышленной сферы в целом (отдельные отрасли получают господдержку и динамичное развитие в ущерб другим отраслям).

По нашему убеждению, весь ход экономических реформ в России четко показал необходимость активного общесистемного госрегулирования тех промышленных сфер, в отношении которых наблюдаются «провалы» рынка, но развитие которых крайне необходимо для сохранения экономического суверенитета и безопасности страны (как важнейших условий ее перспективного развития и международной конкурентоспособности) [1, 2]. Анализ областей «провалов» рынка должен иметь не абстрактно-глобальный, а конкретно-исторический характер: именно на примере переходных экономик (Россия, а также европейские страны бывшего соцлагеря) можно со всей очевидностью убедиться в том, что именно обрабатывающие отрасли (за исключением, может быть, пищевой индустрии) испытывают дефицит рыночного спроса на внутреннем и внешнем (тем более) рынках. Как следствие — тенденция деиндустриализа-

ции таких экономик, чему в немалой степени способствует и внешний фактор экспансии ТНК.

Вполне естественно, в индустриально развитых экономиках XXI в. (за исключением Китая, где национальное правительство жестко контролирует не только банковский сектор, но и ведущие промышленные отрасли) проблематика промышленной политики гораздо менее актуальна, чем в России и ряде других стран, где институты рыночного саморегулирования находятся в стадии становления, а компетентность госаппарата далека от международных стандартов. Активная промышленная политика, направленная на создание и (или) поддержку крупных компаний («национальных чемпионов») проводилась ведущими западными государствами и Японией в 1950—1980 гг. При этом формировались стержневые для национальных экономик финансово-промышленные группы (ФПГ), практиковалось индикативное макропланирование (ориентированное на привлечение ведущих корпораций к реализации приоритетных промышленных проектов), а также программирование в целях укрепления национальной оборонной и технологической безопасности. Формировалась дееспособная инфраструктура ведущих промышленных корпораций в лице совокупности малых и средних фирм, экономически поддерживаемых топ-менеджментом материнских компаний. Таким образом, постепенно, путем совместных усилий национальных правительств и частного бизнеса в ведущих рыночных экономиках были достигнуты: а) приемлемая с точки зрения международной конкурентоспособности сбалансированность добывающих и обрабатывающих (в том числе перерабатывающих сырье) предприятий; б) высокая в целом наукоемкость промышленной сферы за счет прежде всего ресурсного потенциала крупнейших компаний, тратящих заметную часть своей выручки (2—3%) на проведение НИОКР, поиск и внедрение инноваций.

Тем не менее в настоящее время, несмотря на отсутствие во многих случаях специального общесистемного законодательства о «промышленной политике» и множественность деклараций о ценностях «государственного невмешательства» в промышленную сферу, национальные правительства на деле (несмотря на словесную приверженность принципам ВТО) внимательно отслеживают ситуацию на мировых рынках промышленных товаров, поддерживают экспорт собственных компаний, применяют меры антикризисного (антициклического) регулирования.

² Хотя попытки предложить законодательные варианты федеральной промполитики предлагались в разное время экспертами РСПП и ТПП РФ, Госкомпромом РФ и Комитетом по промышленной политике Госдумы. Субъекты РФ, в отличие от федерального центра, начиная с 2000-х гг., активно разрабатывали региональное законодательство о промышленной политике. Однако в связи с отсутствием должной увязки с регуляторами макроуровня соответствующие нормативно-правовые акты имели скорее декларативный характер, чем реальное влияние на промышленную сферу территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Винслав Ю.Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. 2014. № 3. С. 3–22.
 2. Винслав Ю.Б. Федеральный закон о промышленной политике: снова об актуальности законодательной новации как таковой, о системных изъянах и направлениях доработки конкретной версии документа // Российский экономический журнал. 2015. № 3. С. 70–75.
 3. Лунькин А.Н. Минерально-сырьевой комплекс: основные проблемы, деятельность бизнес-структур // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 2. С. 123–151.
 4. Мелехин Е.С. Правовое регулирование геологического изучения недр в современных условиях // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2013. № 1. С. 52–54.
 5. Ставский А.П. Зарубежный опыт организации геолого-разведочных работ на твердые полезные ископаемые и возможности его применения в России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2013. № 1. С. 55–57.
-