

К проблеме исследования недр и недропользования в России

ПРОДОЛЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩЕМ НОМЕРЕ



Озабоченность продолжает жить!

В нашей стране так и не сложился механизм законодательного и экономического регулирования деятельности отраслей минерально-сырьевого комплекса в условиях рынка, в первую очередь в области стратегического исследования недр.

В развитых капиталистических странах осуществляется целая система мер по стимулированию развития минерально-сырьевой базы (МСБ). С этой целью применяются налоговые скидки, льготы, вплоть до срочного освобождения, например, нефтедобывающих предприятий от налогов.

Для эффективного функционирования экономического механизма необходимо оптимальное сочетание рыночных методов и методов государственного регулирования. Важным элементом регулирования отраслей ТЭКа за рубежом остается государственный протекционизм. А.С. Вылегжанин:

государство контролирует освоение национальных энергоресурсов с целью их охраны и рационального использования. При этом как инструмент протекционизма может применяться дискреционная система лицензирования, предусматривающая льготы для национальных энергетических компаний в предоставлении лицензий на освоение энергоресурсов, отбор иностранных инвесторов, вкладывающих средства в производство нефтегазового оборудования в принимающей стране или у фирм этой страны, либо участвующих в более широких про-

граммах ее экономического развития;

государство может защищать свои интересы посредством прямого регулирования объемов производства энергоносителей (через госкомпании, системы лицензирования, разрешений на новое строительство и другие договорные формы) как для решения задач охраны недр, экономических и экологических проблем (Норвегия), так и для поддержания желаемого уровня цен на энергоресурсы (деятельность ОПЕК);

государство может стимулировать собственных производителей энергетических машин и оборудования, давать им (временную) защиту от иностранных конкурентов (ранее практиковалось Великобританией, до сих пор имеет место в Норвегии). Оно может побуждать иностранные фирмы проводить в принимающей стране значительную часть соответствующих НИОКР, само формировать консорциумы для ведения работ (пример шельфа Норвегии).

государство заинтересовано в первую очередь в росте стоимости «нефтяного» капитала, и поэтому оно должно разработать долгосрочную стратегию своей деятельности и программы ее осуществления в средне- и долгосрочном периодах. Цель такой стратегии максимальное (на заданном интервале планирования) удовлетворение интересов общества путем трансформации «природного» капитала нефтяной отрасли в долгосрочные активы для национальной экономики.

Отсюда следует, что государство должно быть заинтересовано в создании привлекательных условий деятельности для отечественных и зарубежных нефтяных компаний на всех

этапах освоения нефтегазовых ресурсов, которые имеют долгосрочный характер.

О защите государственных интересов

Представляется, что на стадии освоения основной части потенциальных ресурсов региона государство может получать наибольшую часть доходов при условии, что до этого были четко определены правила налогообложения или раздела получаемой продукции.

Как считают «нефтяники», освоения ресурсов региона, когда на завершающем этапе осуществляется доработка наиболее крупных объектов наряду с открытием и освоением мелких месторождений, вновь необходимо изменить условия раздела так, чтобы гарантировать участие инвесторов (размеры долевого участия государства, характеристики концессионных соглашений, налоговые и финансовые правила и т.д.). Отсюда следует, что нефтегазоносный район должен оставаться привлекательным для компаний на всех стадиях его промышленного освоения.

В качестве примера следует привести коэффициент извлечения нефти. На сегодняшний день практически уровень извлечения нефти (КИН) определяется в значительной мере недропользователем, который не заинтересован экономически в повышении КИН.

Центральная комиссия по разработке, руководствуясь традиционными экономическими критериями, часто идет на поводу у недропользователей! Это привело к резкому снижению проектных значений КИН – с 50% до 28%, в связи с чем государство потеряло (с 1980 по 2000 год) потенциально извле-

монизация интересов недропользователя и государства как владельца недр. А отсюда следует, что должны быть разработаны стимулирующие критерии для недропользователя, направленные на более полное извлечение нефти за весь период эксплуатации месторождения при высокой экономической доходности недропользователя на вложенные инвестиции.

О противоречиях закона

Я думаю, и это подтверждают работники нефтяной промышленности, необходимо создать рабочую группу из геологов, экономистов и юристов и поручить ей проанализировать законодательную и нормативную базу в области недропользования, а особенно в области экономики, налогов и финансов. Она должна: выявить положения и нормы, мешающие освоению и развитию минерально-сырьевой базы страны, и предложить соответствующие поправки в Налоговом кодексе, как устранение многократного изъятия НДС, и ввести дифференцированное налогообложение в зависимости от характера месторождения.

Необходимо также устранить противоречия закона «О техническом регулировании», изменить понятие «товарный рынок» и его границы в антимонопольном законодательстве, чтобы исключить узаконенную монополию нефтяных компаний, и др.

Во-вторых, напрашивается вывод об отсутствии четкого разделения административно-правового и гражданско-правового регулирования отношений, возникающих при пользовании недрами М.В. Дудиков.

Очевидно, что гражданско-правовые методы государственного



каемых запасов более чем 10 млрд тонн.

Защита государственных интересов в части наиболее полного извлечения нефти через применение экономических критериев, обеспечивающих высокий уровень нефтеизвлечения, – это главный государственный вопрос, то есть должна обеспечиваться гар-

регулирования частноправовых отношений в процессе недропользования не получили своего развития и, более того, не способствуют привлечению инвестиций и формированию рыночных отношений. ■

К проблеме исследования недр и недропользования в России

ПРОДОЛЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩЕМ НОМЕРЕ



С целью совершенствования правового регулирования отношений, возникающих при пользовании участками недр, а также эволюционного развития законодательства Российской Федерации о недрах, я считаю целесообразным учесть следующее:

1. Разработать и внести в Закон Российской Федерации «О недрах» нормы, которые должны регулировать возможность введения на предприятиях, деятельность которых связана с процессом пользования недрами, горный аудит. Процедура такого аудита 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.

2. Для учёта особенностей процесса недропользования целесообразно установить претензионный порядок разрешения споров, возникающих при пользовании недрами, возложив его на орган управления государственным фондом недр. Это позволит более точно определить размер ущерба в случае нарушения условий пользования недрами и оперативно определить восстановительные мероприятия для предотвращения экологических катастроф, а также минимизации социально-неблагоприятных последствий.

3. Во избежание путаницы и неопределённости при толковании норм законодательства Российской Федерации о недрах следует законодательно закрепить определение понятий с чётким раскрытием их семантики.

4. Необходимы разработка и утверждение норм, согласно которым пользователь недр, проводивший работы по геологическому изучению участков недр за счёт собственных (в том числе привлечённых) средств для целей разведки и добычи полезных ископаемых и возместивший – в случае их наличия – расходы государства на поиск и оценку полезных ископаемых, мог бы гарантированно получить право пользования данными участками недр для этих целей.

5. Для решения проблемы сопредельных участков недр необходимо в статью 7 Закона РФ «О не-

драх» внести дополнения, согласно которым взаимоотношения между пользователями соседних участков недр должны устанавливаться при получении права пользования этими участками и регламентироваться в условиях пользования недрами.

6. Статьей 814 и пунктом 3 статьи 821 Гражданского кодекса РФ предусмотрено регулирование целевого займа и кредита. Необходимо в законодательстве «О недрах» предусмотреть нормы, обеспечивающие использование таких финансовых средств только для эффективного и безопасного проведения работ, связанных с процессом недропользования.

7. Распоряжением Правительства РФ от 21.04.2003 г. № 494-р утверждены «Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования». В соответствии с пунктом 2 этих «Основ...» для реализации государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования необходимо обе-



спечить совершенствование законодательства о недрах, обратив особое внимание на правовое регулирование следующих аспектов деятельности в сфере недропользования:

– 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 полезных ископаемых;

– обеспечение гарантий соблюдения интересов государства и недропользователя.

Особенно важно, согласно пункту 3 указанного распоряжения, в целях совершенствования системы управления государственным фондом недр, необходимо четкое распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами ис-

полнительной власти субъектов РФ путем разработки мер по повышению экономической ответственности недропользователя за невыполнение инвестиционных обязательств и неэффективное использование предоставленных в пользование участков недр.

Во исполнение упомянутого распоряжения, а также для целей эволюционного развития законодательства РФ о недрах необходимо расширение гражданско-правовых отношений, возникающих при пользовании недрами.

Так, для начала необходимо установить закрытый перечень участков недр, право пользования которыми будет предоставлено на основании гражданско-правового договора. В перечень должны быть включены выработанные, низкорентабельные участки недр, а также участки недр, на которых расположены брошенные, не числящиеся на балансе других организаций скважины. Это особенно актуально на современном

Необходимо упомянуть, что за последние двадцать лет в вопросах 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 всё новые и новые ужесточения по порядку учёта и списания запасов, необходимость которых, вызывая, мягко говоря, недоумение. Такие нормативные документы по причине недостаточной конкретизации отдельных требований нередко вызывают разночтения и могут интерпретироваться по-разному.

Порядок учёта, постановки на баланс и списания с баланса запасов полезных ископаемых был определен «Положением о порядке учёта запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов» (утверждено приказом от 09.07.1997 г. №122 МПР России) и «Инструкцией о порядке списания запасов полезных ископаемых с учёта предприятий по добыче полезных ископаемых» (утверждена постановлением от 17.09.1997 г. №28 Госгортехнадзора России). В развитие этих и других документов был выпущен ряд подзаконных актов, которые определяли порядок, правила и сроки учёта, государственной экспертизы и списания запасов (приказ от 21.04.2005 г. №451 Роснедр, приказ от 22.12.2005 г. №1332 Роснедр, приказ от 15.12.2006 г. №286 МПР России).

Указанными нормативными актами сразу был внесён несколько принципиальных изменений в порядок учёта, постановки на баланс и списания с баланса запасов полезных ископаемых, в т.ч.:

– основанием для учёта прироста или уменьшения запасов, полученных в результате эксплуатационных работ на месторождениях, с ранее утвержденными ГКЗ (ТКЗ) 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 о размерах, мощности тел полезных ископаемых, условиях их залегания и качестве полезных ископаемых, но не более чем за 2-летний период работы.

Подобные резкие изменения, как считают специалисты, могли быть внесены только из-за недостаточного понимания всего процесса геологоразведочных и добычных работ, геолого-маркшейдерского учёта или подозрения всех российских недропользователей в корысти и непрофессионализме. ■

К проблеме исследования недр и недропользования в России

ПРОДОЛЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩЕМ НОМЕРЕ



С учетом проведенного анализа, в целях упорядочения правил и порядка учета и списания запасов полезных ископаемых, обеспечения рационального использования и охраны недр Министерству природных ресурсов России было бы целесообразно внести в нормативные документы следующие изменения и дополнения:

- в кратчайшие сроки, по согласованию с заинтересованными министерствами, ведомствами и использованием опыта недропользователей, разработать и в установленном порядке ввести в действие единую инструкцию по составлению формы государственного федерального статистического наблюдения 5-гр, где однозначно указать, что форма не подлежит согласованию с контрольными и надзорными органами;

- определить порядок бесплатного предоставления недропользователям выписки из государственного баланса с данными о состоянии запасов по лицензированным им месторождениям;

- отменить действие (или ввести соответствующие поправки) «Инструкции о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятий по добыче полезных ископаемых» (1997) 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», утвержденного приказом от 14.07.2009 г. №207 (регистрация в Минюсте РФ 2 декабря 2009 г. №15353);

- 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, эксплуатационной разведки при подготовке выемочных единиц к отработке вносятся в государственный баланс по данным форм Федерального государственного статистического наблюдения 5-гр без проведения 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 или добычных работ в контурах горного отвода, по мере накопления новых данных о размерах, мощности тел полезных ископаемых, условиях их залегания и качестве полезных ископаемых, но не более чем за 5-летний период работы;

- запасы полезных ископаемых утратили промышленное значение в связи с ухудшением горнотехнических, экономических, экологических и иных параметров, принятых ранее при их подсчете»;

Вспомним, что в части государственного учёта и списания запасов полезных ископаемых во времена



~ Если геологическая информация представленная в обобщенном виде будет признана творческим произведением, то она будет являться интеллектуальной собственностью юридических или физических лиц как результаты их интеллектуальной деятельности ~

СССР была разработана оптимальная система, которая учитывала всё движение и изменение запасов за всё время отработки месторождений и обеспечивала с достаточной достоверностью годовые изменения и состояние запасов в недрах.

Четвертое. Слабые позиции малого и среднего предпринимательства в недропользовании России во многом определяются целым рядом проблем, к которым относятся:

- проблема инвестиций, в том числе долгосрочных кредитов. Она актуальна не только из-за особенностей развития экономики страны в целом, но и в связи со спецификой недропользования: высокой степенью риска поисково-оценочных и разведочных работ, длительными сроками окупаемости вложенных инвестиций, высо-

кой фондо- и капиталоемкостью процесса добычи углеводородов;

- проблема доступа к недрам – малым компаниям сложно конкурировать с вертикально-интегрированными компаниями (ВИНК) на аукционах;
- отсутствие целенаправленной государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере инноваций и т. п.

Следует учитывать, что в соответствии с государственной политикой развитие малого и среднего бизнеса в нефтегазовой промышленности России имеет принципиально важное значение для государства. Расширение участия малых предприятий при осуществлении поисков, 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.

Отсюда, для успешной работы малых и средних нефтегазодобывающих

средних субъектов предпринимательской деятельности в освоении таких месторождений;

- утвердить процедуру и организовать серии закрытых конкурсов или аукционов по лицензированию участков недр для малых и средних компаний.

Одним из шагов по облегчению условий работы нефтегазодобывающих предприятий, особенно малых и средних, стало решение 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 в России будет достаточно большое количество низкорентабельных запасов, в частности нефти и газа, которые не будут вовлечены в разработку, а проблема рационального использования действующего фонда еще более усугубится.

Пятое. Если геологическая информация, представленная в обобщенном виде, будет признана творческим произведением, то она будет являться интеллектуальной собственностью юридических или физических лиц как результаты их интеллектуальной деятельности.

В геологии это в основном объекты авторских прав (В.Ю. Зайченко) такие как: геологические отчеты, карты, разрезы, подсчетные планы, ноу-хау, 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, согласно ГК РФ, распространяется действие интеллектуального права, включающее исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, также личные неимущественные права и иные права (право следования, право доступа и другие).

Вне правового поля пока остались вопросы сбора природных носителей геологической информации, такие как: керн, образцы пород и руд, пробы воды, нефти и газов; образцы пород с останками фауны и флоры и т.д., которые имеют не меньшее значение, чем документированная геологическая информация, представленная на бумажных, электронных и других вещественных носителях, так как природные носители имеют большой потенциальный запас геологической информации о недрах, который еще не извлечен и не использован из-за ограниченных возможностей технических средств или несовершенства методик аналитического анализа. С этим явно следует разбираться. ■

К проблеме исследования недр и недропользования в России

ОКОНЧАНИЕ В СЛЕДУЮЩЕМ НОМЕРЕ



Учёт прав и их стоимости на объекты геологической информации о недрах, находящихся до настоящего времени на статистическом учёте в информационных системах, имеет важное экономическое значение. Они позволяют оперировать не рыночной стоимостью информационных геологических ресурсов как имущества, а его нематериальными активами, а это обеспечивает его сохранность в государственной собственности за счёт предоставления права пользования государственными геологическими информационными ресурсами за отдельную плату, рассчитанную по специальной методике.

Отсюда следует:

1. По состоянию на 2007 год имеется основа развиваемого законодательства Российской Федерации, правовые нормы которого позволяют обеспечивать государственное регулирование процессов сбора, хранения и использования геологических материалов.

2. Отдельные законы Российской Федерации нуждаются в серьёзном дополнении в части правового обеспечения геологической информации о недрах и, в первую очередь, базовый закон по недропользованию «О недрах» от 21.02.1992 г. №2395-1.

3. Крайне важно провести инвентаризацию и определение стоимости прав на результаты научно-технической деятельности, хранящихся в федеральном и территориальных фондах геологической информации, в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 7 и изменений к нему от 9 июня 2007 г. № 366. Учитывая, что, согласно утвержденному Правительством РФ 17 июля 2004 г. № 293 «Положению о Федеральном агентстве по недропользованию» правомочия собственника государственного имущества в сфере недропользования (раздел II «Правомочия») переданы ему, выполнение нормативных положений указанных постановлений правительства РФ это агентство должно реализовать в определенные им сроки.

Шестое. Одна из основных функций федеральных агентств, ко-

торой не наделяются иные федеральные органы исполнительной власти, – оказание государственных услуг. Сам термин в федеральных законах употребляется редко. Это предполагает необходимость четко определить содержание государственных услуг.

Неизбежные выводы

В стране отсутствует единый подход к определению правового статуса и объема компетенции федеральных органов исполнительной власти, и это требует унификации функции федеральных органов исполнительной власти с их правовым статусом, при этом правовой статус федеральных министерств должен быть отражен в положениях, конкретизирован в нормативных правовых актах правительства РФ;

В положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации отсутствуют важные разделы, отличающие министерство от иных федеральных органов исполнительной власти, и нет разделов о целях и задачах министерства (?), о порядке взаимодействия с иными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, об ответственности, которую может нести министерство, о порядке, в котором оно может быть ликвидировано и (или) реорганизовано. Входит ли Минприроды России в единую систему исполнительной власти или нет? Каким образом и на основании каких норм оно может взаимодействовать с отраслевыми органами исполнительной

власти субъектов РФ – опять вопрос.

Организация взаимоотношений Минприроды РФ и подведомственных ему агентства и служб требует детального регулирования. Характер взаимоотношений ставит агентство и службы в зависимое положение, что сводит на нет саму идею о разграничении функции между министерствами, службами и агентствами (пункты 10.12 и 10.13 положения о Минприроды РФ).

Действующее законодательство не раскрывает специфику статуса федеральной службы. Особенно-стями правового статуса федеральных служб должно стать решение вопросов построения вертикали органов контроля и надзора, а также взаимодействия с иными органами государственной власти.

Конкретизация полномочий Федерального агентства по недропользованию, позволяющая данному органу исполнительной власти действовать в рамках правового поля осуществления государственно-властных полномочий, поможет установить четкие критерии оценки результатов его деятельности и контроля над ним.

Непроходящая тревога

Хочу отметить, что оценка состояния минерально-сырьевой базы ископаемых среди специалистов вызывает тревогу по следующим причинам.

Для России, как и СССР, важную роль играет общенациональная система управления геологическими

исследованиями территории государства. 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 период перестройки произошло резкое снижение научного уровня обеспечения поиска, материальная база геологии подорвана, распались многие региональные геологические организации, потерялся уровень кадровой подготовки, многие организации непродуманно переориентированы и, как результат, снизился уровень кадровой квалификации. Именно это привело к тому, что в последние 20 с лишним 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 обеспечение перспективы!

Из-за резкого снижения объёмов геологоразведочных работ уровни добычи полезных ископаемых не компенсируются приростом запасов или 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 по сравнению с 2005 г. как минимум в 2,5–3 раза требует увеличения объёмов использования минерально-сырьевых ресурсов в 1,5–2 раза. Но при сохранении существующих темпов и системы воспроизводства МСБ обеспеченность запасами снизится до критического уровня. Это приведёт к серьёзным ограничителям экономического роста. Для выхода из состояния минерально-сырьевой ограниченности с учётом объективной инерционности цикла «геологоразведка – подготовка запасов – использование МСБ» потребуется не менее 15 лет даже при многократной интенсификации общегеологических, поисковых и разведочных работ. ■



~ Для выхода из состояния минерально-сырьевой ограниченности с учетом объективной инерционности цикла «геологоразведка – подготовка запасов – использование МСБ» потребуется не менее 15 лет ~

К проблеме исследования недр и недропользования в России

ОКОНЧАНИЕ



Какой закон мы ждем?

Прошло много лет с тех пор, как мной и ректором Санкт-Петербургского горного института (Технического университета) профессором Литвиненко В.С. была написана огромная статья-обобщение «Новый закон «О недрах»». Что он вносит в государственную политику? Что думают о нем субъекты Федерации? К сожалению, обстановка изменилась мало! Шли многочисленные обсуждения на депутатских слушаниях в Госдуме и Федеральном собрании, однако, присутствующий состав, как правило, не отличается профессиональным уровнем. Шуму много и, как правило, «из ничего!» Причина – в непрофессиональном обсуждении вопроса. Более того, надо было обратиться к концепции закона! Какая она должна быть?

Как нам представляется – концепция должна была включать следующее: во-первых, закон обязан был определить исследование недр как предмет государственной политики с финансированием всего этого многогранного процесса. Во-вторых, при подготовке проекта закона следовало бы исходить из главного – обеспечение экономической безопасности страны, в частности научно-разработанных критериев, основу которых составляют: экономический потенциал, достаточный для самостоятельного, устойчивого, прогрессивного развития всех сфер общественной жизни; способность воспроизводить и обеспечивать свое население по признанным мировым стандартам жизненно необходимыми благами и обеспечивать благосостояние всех слоев населения; способность сохранять стабильность экономики при различных дестабилизирующих воздействиях. В-третьих, он должен был вобрать в себя лучший отечественный и зарубежный опыт эксплуатации недр с учетом новейших технологий и экологической защиты. Он обязан был регламентировать такие экономические предпосылки, которые бы обеспечили государственную целесообразность изъятия минерального сырья и заинтересованность при

этом организаций различных форм собственности. Четвертое: забота о будущих поколениях должна пройти через весь закон красной чертой. Кроме этого, в законе следовало бы четко определить отношение к вопросам, которые беспокоят предпринимателей и специалистов: законодательно гарантировать недропользователю право на разработку месторождений, открытых на условиях риска; ввести конкурсную форму выдачи лицензий на геологическое изучение недр; ввести 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.

При этом, как следует из вышеприведенного анализа, основными направлениями государственной политики в законодательном 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.

В частности, следовало бы учесть, что одним из факторов восстановления должного государственного влияния на недропользование является совершенствование системы информированности о недрах. Поэтому информация о недрах, независимо от средств ее получения, не может являться только частной соб-

ственностью, и не принадлежать государству.

Очевидно, что многочисленные неудачные попытки разработать новую редакцию ФЗ «О недрах», частая смена разработчиков новой редакции в лице федеральных органов исполнительной власти, десяток альтернативных версий законопроекта, неоднократные слушания в Федеральной палате связаны с отсутствием согласованной концепции.

Очевидно, что на фоне справедливых требований руководства страны по наведению порядка в сфере недропользования принятие новой редакции закона «О недрах» воспринято разработчиками как некий политический заказ. Именно поэтому в качестве безусловного приоритета законопроект предусматривает формальный переход на гражданско-правовое регулирование отношений в недропользовании и практику широкого использования судебного регулирования конфликтов, возникающих между недропользователями и государством (федеральными органами исполнительной власти).

Мы считаем, что только в связи со слабостью юридической конструкции законопроекта его нормы избыточно отсылают в судебные органы. Но из практики нам известно, что низкая эффективность действующего закона «О недрах» во многом обусловлена нормами отсылочного характера, предусматривающими выработку соответствующих механизмов на уровне подзаконных актов.

Возникает естественный вопрос: кому этот законопроект нужен 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. Если вчитаться в их текст, то возникает чувство, что мы стали мыслить плохо, нелогично и неконструктивно. Можно было бы это простить, если бы не Дело высокой государственной важности!

Надо обратиться к «свежим» мыслям с учетом реальной обстановки. Недавно М. Гельман («Промышленные ведомости» № 1–2, 2013 г.) высказал интересные мысли: «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 рядом отобранных по конкурсу банков разрешить проводить определенную 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 приемкой 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 его мнению, 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.

Одновременно нужно будет дифференцировать налоговые ставки на проводимые геологоразведочные работы при выполнении заказов частных компаний.

Выходит, есть простор для мыслей. Было бы мыслей больше – желательно умных и деловых!

В целом отсутствие государственной стратегии развития и использования минерально-сырьевой базы, основанной на модели самообеспечения с необходимой долей экспорта и импорта, является угрозой национальной безопасности страны и ведет к утрате геополитических приоритетов в минерально-сырьевом секторе мира. Это очевидно! ■

~ Только в связи со слабостью юридической конструкции законопроекта, его нормы избыточно отсылают в судебные органы ~

