

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ*

Публикуемая статья является продолжением ранее выполненных исследований и отражает взгляды автора на существующие актуальные проблемы нормативно-правового регулирования горных отношений в области изучения и освоения минерально-сырьевых ресурсов недр в России.



Е. И. Панфилов,
главный научный
сотрудник
ИПКОН РАН,
руководитель
секции ТПИ ОЭРН,
профессор,
д-р техн. наук

В современных условиях развития экономики нашей страны наиболее действенным регулятором взаимоотношений государства и бизнеса правомерно считать законодательство, в том числе горное, хотя юридически горное право как самостоятельная отрасль до сих пор не оформлена. Кроме того, правовое регулирование горных отношений считается надстройкой, производным от базиса – природного ресурса, в данном случае минерального. Этот тезис означает, в частности, что основы налогообложения (налоги, сборы) являются неотъемлемой, составной частью базового горного закона (кодекса), а механизм их реализации – прерогатива Налогового кодекса. При изложении

первоочередных задач целесообразно придерживаться существующих этапов и стадий изучения и освоения минерально-сырьевых ресурсов.

Первая задача общеизвестна. Она постоянно обсуждается и касается *воспроизводства минерально-сырьевой базы (ВМСБ)*. За последние 2–3 года наметился определенный прогресс в развитии поисковых и разведочных работ, однако крупных успехов, не считая углеводородных месторождений Каспия и новых, за пределами существующих, алмазных кимберлитовых трубок Якутии, не достигнуто. Положение дел в геологоразведке продолжает вызывать тревогу. Это обусловлено следующими факторами.

1. Существенно ухудшается структура разведанных запасов. По данным ИНГГ СО РАН, в освоенных нефтегазовых провинциях доля трудноизвлекаемых запасов в общих достигла 60 %, а в добываемых – 27 %.

2. Открытие новых месторождений полезных ископаемых фактически не стимулируется.

3. Крупные, вертикально-интегрированные компании, такие как

«Лукойл», «Роснефть», «ТНК-ВР» и др., обеспеченные лицензированными запасами на 20–30 лет и более, не заинтересованы в расходовании своих материальных, финансовых и прочих ресурсов на поиск новых месторождений. Более того, как показывает практика, недропользователи не всегда разрешают государственным учреждениям, как это было, в частности, с учеными РАН в Иркутской области, производить поиски и региональную разведку на лицензированных территориях, а Роснедра (по их утверждению) не могут изменить ситуацию без введения поправок в Закон «О недрах».

4. Наблюдаются случаи, когда прирост запасов на действующих предприятиях достигается за счет повышения полноты извлечения запасов из недр, например, роста нефтеотдачи пластов или постановки на баланс ранее (в начале 1990-х годов) списанных запасов. Но это не открытие новых залежей, пластов, рудных тел, как справедливо утверждают специалисты, а просто продление срока службы горного предприятия.

5. По оценкам многих экспертов,

*В порядке обсуждения.

поставки в заявленных объемах жидких и газообразных углеводородов в Китай, Индию, Японию и другие страны АТР находятся под угрозой срыва, так как вопрос о пуске нефтепровода на полную мощность еще не решен. В числе основных причин называются несовершенство Федерального закона «О недрах» в части, касающейся сроков проведения разведочных работ, ограниченных на континенте 5 годами, а также неучастие государства в поисково-оценочных работах.

6. Не менее важной является проблема проведения ГРП на континентальном шельфе, которые сдерживаются отсутствием лицензий на право пользования недрами [1]. Например, ОАО «Газпром», несмотря на поданные заявки, за последние 5 лет не получило ни одной лицензии на право ведения поисковых работ на шельфе. Но шельф – наша будущая житница. Да и в мире более трети запасов нефти и газа добывается в пределах морских акваторий. Инвесторы опасаются вкладывать средства в разведку месторождений на шельфе, так как риски очень велики. Бурение только одной скважины обходится в 70–100 млн долл.; узаконенных гарантий на первоочередное право получения лицензии открывателем месторождения не существует. Государство не стремится активизировать геологоразведочные работы на шельфе, о чем свидетельствует хотя бы тот факт, что на заложенные в госбюджете до 2020 г. средства не пробуришь даже по одной скважине [2]. Но кроме финансов и других факторов нужны прежде всего профильные квалифицированные кадры. Последнее обстоятельство особенно важно. Например, «Транснефть» уже просит удовлетворить заявку на 1200 человек из Китая для работы на нефтепроводе Восточная Сибирь – Тихий океан. В Якутии для реализации подготовленной грандиозной программы развития региона требуется 112 тыс. новых рабочих мест (Российская газета № 18(4575) от 30 января 2008 г.). Известно, что на 2008 г. правительство РФ (постановление № 982 от 29.12.2007 г.) утвердило

квоту на иностранные кадры в количестве почти 2 млн человек, из которых более 30 % приходится на горное производство.

7. Специального обсуждения требует проблема оказания сервисных услуг в нефтегазовой промышленности, одним из путей решения которой может быть создание государственной корпорации, так как разрозненные действия федеральных органов исполнительной власти не способствуют повышению конкурентоспособности российских производителей соответствующего оборудования, технических средств, выполняемых услуг и подготовки квалифицированных кадров в этой важной сфере.

8. У органов исполнительной власти субъектов Федерации отсутствует экономическая заинтересованность в геологическом изучении недр на своей территории, поскольку их полномочия по недропользованию не только урезаны, но по многим позициям изъяты, вследствие чего потенциально выгодные для регионов и муниципальных образований мелкие и средние месторождения не разведываются. Получаемые доходы от использования богатств недр почти целиком поступают в федеральный бюджет. Например, в Калужской области в результате проведенного аукциона по Борщевскому месторождению строительного минерального сырья, выигранного французской компанией, разовый платеж составил 417 млн руб. Он целиком поступил в федеральный бюджет.

9. Предусмотренное действующим законодательством разделение участков недр на федеральные, региональные и местные до сих пор не реализовано, как и не приняты критерии такого разделения.

10. Ряд полезных ископаемых (марганец, олово, вольфрам, уголь) наша страна продолжает импортировать, хотя общепроисловыми работами обнаружены перспективные территории и объекты по многим полезным ископаемым, ввозимым из-за рубежа. В этом плане представляется весьма интересной выполненная по заданию Роснедра специалистами ВСЕГЕИ работа по геолого-экономи-

ческой оценке минерально-сырьевого потенциала России с дифференциацией по округам, промзонам, узлам и локальным участкам.

11. Инвестиционные возможности проведения геологоразведочных и добычных работ сдерживаются введением согласно постановлению правительства РФ № 57 от 25.01.2002 г. платы за геологическую информацию о недрах, размер которой независимо от вида информации (первичной, отчетной, обобщенной, справочной) установлен: минимальный – в сумме 10 тыс. руб.; максимальный – в сумме «затрат государственных средств на геологическое изучение недр, в результате которого получена данная информация». Методы ее исчисления не определены и, естественно, не узаконены.

Обобщая все вышесказанное, можно заключить, что в области геологического изучения недр для требуемого с государственных позиций воспроизводства минерально-сырьевой базы необходимо в ускоренном порядке разработать и принять Федеральный закон «О развитии минерально-сырьевой базы», главной целью которого считать реструктуризацию геологической отрасли и создание конкретного механизма ее реализации, исходя из единства геологической науки и практики. Кроме того, целесообразно в законодательном порядке ввести в планы и программы социально-экономического развития страны разработку государственного баланса воспроизводства и потребления минерально-сырьевых ресурсов по их основным видам на средне- (4–5 лет) и долгосрочную (15–20 лет) перспективу как в целом по стране, так и по отдельным округам и регионам.

Следующая, не менее важная проблема связана с совершенствованием правовой базы получения права пользования недрами, которое в настоящее время удостоверяется на основе лицензии и ее неотъемлемой части – условий недропользования или лицензионного соглашения. По состоянию на 1 января 2007 г. общее число выданных по всем видам минеральных ресурсов недр лицензий составляет более 47 тыс., из них почти две трети

(62,5 %) аннулировано по различным причинам, около 5 % – за нарушение условий лицензирования.

Система лицензирования, являясь основой недропользования, в начальный период (1995–2000 гг.) была ориентирована в основном на конкурсную форму допуска к недрам, что позволяло иметь достаточно четкое представление о претенденте и доверять право пользования участками недр профессиональным компаниям. Примерно в это же время в Ханты-Мансийском автономном округе была введена новая форма торгов – «конкурсы с аукционным окончанием». Вначале по конкурсу выбирали претендентов с наилучшими предложениями по таким вопросам, как экология, технология, участие в формировании инфраструктуры, развитие социальной и других сфер. Проводимый затем среди них аукцион выявлял победителя. Полагаем, что такая форма торгов играет свою положительную роль и по настоящее время.

Однако с 2002 г. наблюдается массовый переход на аукционы. Практика проведения аукционов показывает, что за последние 3 года (2004–2007 гг.) их число возросло более чем в 3 раза, а количество конкурсов сократилось почти в 2 раза. За этот же период по углеводородному сырью практически исчерпаны запасы категорий C_2 и C_3 и на торги выставляются участки с ресурсами D_1 и D_2 , что заметно повышает риски для инвесторов. Кроме того, волна аукционного бума привела к появлению временных фирм, специализирующихся только на участии в торгах и выкупе лицензий за любую цену с целью их последующей переуступки, перепродажи и прочих спекулятивных сделок, особенно в районах действующих горнодобывающих градообразующих предприятий, как правило, остро нуждающихся в пополнении сырьевой базы. Например, в Якутии и Башкирии 9 из 10 объявленных аукционов на золоторудные участки выиграли компании, не имеющие никакого отношения к геологоразведке или золотодобыче. Как справедливо отметил председатель Комитета Совета Федерации по эко-

логии и природным ресурсам В. П. Орлов в октябре прошлого года на парламентских слушаниях, организованных Комитетом, «аукционное распределение лицензий лишило региональные и муниципальные власти возможности включать некоторые условия социального и инфраструктурного характера. Аукционы на разведку и добычу исключили возможность предъявления к соискателю условий по переработке сырья, по созданию всей технологической цепочки (т. е. по типу инвестиционного проекта), по трудоустройству местных жителей». По его мнению, аукцион поощряет сырьевую направленность экономики, и не более.

Получение лицензий заметно осложнилось в связи с принятием Водного, Лесного, Градостроительного и особенно Земельного кодексов. На территориях, где согласно заранее публикуемым перечням участков недр, выставляемых на аукцион, происходит массовая скупка и захват земель, без согласия землепользователя недропользователь не сможет реализовать полученную лицензию. Например, в Ставропольском крае, Ростовской, Саратовской, Волгоградской и Оренбургской областях, весьма перспективных на нефть и газ, по данным на 1 января 2007 г. перешло в частную собственность юридических и физических лиц от 60 до 65 %



Разведочные работы на Михеевском месторождении медно-порфировых руд (фото Д. Гуревича)

земель. Еще один пример. Близ г. Перми открыто богатое месторождение солей, но над ним 1,5 тыс. садовых участков. С каждым из владельцев необходимо договориться и оформить всю документацию, т. е. процесс может растянуться на неопределенное время. Другой пример с Лесным кодексом. Теперь без разрешения арендатора в лесу нельзя вести даже геофизические исследования, а чтобы пробить, например, просеку шириной 3,5 м для проезда геофизической машины требуется получить несколько разрешений, в том числе на срубленные насаждения, оформить массу платных документов и произвести другие весьма затратные услуги. Существующая процедура согласования разрешительной документации, порядок подготовки, оформления и выдачи лицензий требуют прохождения около 40 инстанций и занимают время до двух лет.

Не разработаны объективные критерии предоставления участков недр на условиях аукциона или конкурсов, нет узаконенной методики определения стартовых платежей, в результате чего фактические превышают стартовые в десятки и даже сотни раз.

Следует заметить, что владельцы приобретенных лицензий не спешат осваивать полученные участки. Например, в Магаданской области лицензиями на добычу россыпного золота владеют 163 предприятия, но работают меньше половины [3].

До настоящего времени законодательно не отрегулированы в полной мере такие вопросы, как изменение границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади; определение ответственности границ лицензионного участка расположению месторождения; процедура возврата части участка недр его владельцу, возможного разделения, расширения или объединения лицензионных участков. Процедуры общественной экспертизы условий лицензирования (лицензионных соглашений) не существует. Их содержание является прерогативой специалистов Росне-

дра и недропользователей. На торги, особенно по золоту, выставляются участки со стартовыми платежами 30–40 тыс. руб. Ознакомление с практикой проведения торгов показывает, что нередки случаи выдачи лицензии без проведения аукционов, а конкурсы объявляются чаще всего в случае наличия одного участника.

Еще более сложная ситуация наблюдается с получением лицензий на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ). По закону функции получения лицензий и контроля за их выполнением переданы в регионы. Однако осуществление переданных полномочий осложняется тем обстоятельством, что получение права пользования участками недр должно быть обязательно согласовано с муниципальными органами власти. Такой порядок в ряде случаев приводит к непредсказуемым последствиям. Так, например, прокуратора Волгоградской области, руководствуясь принятыми нормами права в части предоставленных муниципальным образованиям полномочий, делает вывод о том, что распоряжаться государственным фондом недр должны муниципалитеты и передает дело в суд, который в силу своего «профессионализма» выносит решение, запрещающее субъектам – органам государственной власти выдавать лицензии, хотя по закону только они имеют такое право. В результате область лишилась права лицензирования разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых. И это не единичный пример неразберихи в сфере получения права на добычу ОПИ.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости незамедлительной подготовки законопроекта «О лицензировании при изучении и освоении ресурсов недр».

Следующая проблема связана с совершенствованием нормативно-правовой базы при составлении проектов на изучение и освоение ресурсов недр. Документы, определяющие содержание и порядок составления проектов на проведение геологоразведочных, горных работ и функционирования

горных предприятий, принятые в прошлом столетии, во многом устарели. В подготовленной в декабре 2007 г. в ИПКОН РАН «Концепции государственной политики пользования минерально-сырьевыми ресурсами» отмечается, что «... Проектирование в некоторых своих важных компонентах уже не имеет в своей основе научно обоснованного, надежного методического обеспечения в то время, как условия извлечения из недр и переработки полезных ископаемых существенно изменились и усложнились в сравнении с теми, какими они были 25–30 лет тому назад».

Состав основных требований к проектным обоснованиям в настоящее время не является обязательным к применению. Поэтому возникла необходимость корректировки существующих и разработки новых нормативных и методических документов по проектированию. В настоящее время подготовлены и утверждены приказом МПР № 61 от 21.03.2007 г. «Методические рекомендации по проектированию разработки нефтяных и газонефтяных месторождений», подготовленные большой группой квалифицированных специалистов и ученых. Ознакомление с ними позволяет сделать вывод о том, что в этой сфере создан научно обоснованный нормативный документ. Принятый методический подход может быть использован при разработке аналогичных нормативных документов по твердым полезным ископаемым. Таковыми, как рекомендует в вышеназванной «Концепции...», могут быть: регламент составления проектных технологических документов на разработку месторождений твердых полезных ископаемых; методика проектирования горнодобывающих предприятий (по видам полезных ископаемых); нормы технологического проектирования (по способам извлечения полезных ископаемых из недр). Важно, чтобы указанные документы получили юридически оформленный статус подзаконного акта.

Следующая, по мнению автора, наиболее важная в современных условиях развития горной промышлен-

ности правовая проблема связана с обеспечением рационального и комплексного изучения и освоения ресурсов недр.

Значимость и актуальность этой проблемы обусловлена прежде всего тем, что в связи с передачей большинства месторождений полезных ископаемых в руки различных акционерных обществ и частных компаний, смысл деятельности которых сводится к получению максимальной прибыли в кратчайшие сроки, вопросы полноты и комплексности освоения ресурсов недр отошли на второй план, что крайне негативно сказалось на качестве разработки месторождений. Приведем несколько примеров. По данным академика Н. П. Лаверова, за последние годы в погоне за сверхприбылью добывающими компаниями без достаточных на то оснований списано (снято с государственного баланса) более 5 млрд т разведанных запасов нефти, что примерно равно количеству всей нефти, добытой в России за последние 12–13 лет. По рудным и нерудным полезным ископаемым наименьшим извлечением из недр (порядка 40 %) характеризуются калийные соли; при обогащении – олово, хотя с 2002 г. наблюдается заметный (в 1,5 раза в сравнении с 1997 г.) рост извлечения. Сквозное извлечение самое низкое по оксиду калия. При переработке низка комплексность извлечения полезных компонентов. Другой пример связан с проблемой утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ). По оценке МПР, ресурсный потенциал ПНГ составляет на сегодня 2,3 трлн м³ запасов по категориям А, В, С₁, С₂. Экономические потери России от сжигания ПНГ выражаются суммой 140 млрд руб. в год. Переработка ПНГ (при условии наличия всей инфраструктуры), по расчетам МПР, могла бы приносить в казну государства более 360 млрд руб. (для сравнения – это бюджет на подготовку Сочинской олимпиады) [4].

Значительные сложности возникают при решении проблем освоения близлежащих или соприкасающихся месторождений различных видов полезных ископаемых. Напри-

мер, при вскрытии железных руд на предприятиях КМА на отдельных участках высококачественные глины, содержащиеся в породах вскрыши, смешивались с вмещающими пустыми породами и становились непригодными для использования. Есть и другой пример некомплексного освоения недр. Речь идет о разработке нефтяных залежей под калийными месторождениями Верхнекамья. Там добывают не только высококачественные соли магния и калия, пользующиеся огромным спросом в мире, но и карналлит, из которого получают остродефицитный для страны титан. Не затрагивая вопрос технологии добычи по камерной системе, допускающей потери соли в недрах до 40 % и более и осуществляемой зачастую без немедленной закладки выработанного пространства, что приводит к катастрофическим последствиям, о которых всем известно, необходимо подчеркнуть, что опасность повторения подобных явлений может многократно возрасти в случае реализации объявленного Роснедра конкурса на право пользования недрами с целью добычи углеводородного сырья из Ростовицкой нефтяной структуры, расположенной в непосредственной близости от месторождения [5]. Конкурс объявлен вопреки утвержденным Ростехнадзором обязательным для всех недропользователей «Правилам промышленной безопасности при освоении месторождений на площадях залегания калийных солей».

Обобщая все вышесказанное по проблеме рационального, комплексного освоения ресурсов недр, можно заключить, что она фактически не решена. Один из путей возможного ее решения видится в том, что в отличие от традиционно сложившихся представлений в качестве объекта определения и оценки рациональности и комплексности следует рассматривать не отдельно взятый георесурс, например, месторождение полезного ископаемого, отдельную залежь, а участок недр, включающий находящиеся в нем как другие георесурсы, так и воспроизводимые природные ресурсы (почвы, лес, вода), которые

мы называем литосферным блоком (ЛБ). Принятие такого принципа означает *обязательное комплексное изучение всей совокупности природных ресурсов, содержащихся в изучаемом литосферном блоке, и проведение предварительной (экспертной) оценки их освоения и использования по установленным экологическим, технологическим, экономическим и другим параметрам.* На ее основе осуществляются сопоставление, ранжирование и отбор наилучшего природного ресурса, который с позиции общегосударственных интересов на обозримый, заданный период времени является предпочтительным, более рациональным. Например, что лучше: вести добычу железной руды в районе КМА открытым способом, характеризующимся уже проявившимися за последние годы крайне негативными социально-экологическими последствиями, или сохранить лучшие в Европе черноземы, способные обеспечить Россию на столетия ценными сельхозпродуктами?

Суммируя элементарные литосферные блоки с принятыми приоритетами освоения их природоресурсного потенциала, можно осуществлять природотерриториальное зонирование района, региона, выделять наиболее перспективные природоресурсные промышленные комплексы и объекты, в том числе минерально-промышленные. Целесообразность или обязательность комплексного изучения литосферных блоков и их ранжирование по установленным параметрам и приоритетам требуется подтвердить нормативными документами. Реализация подобного подхода может быть достигнута при наличии надежной и достоверной информации по всем ее составляющим. При этом важно установить оптимальный перечень узаконенных показателей, позволяющих иметь качественную характеристику объекта.

Неотъемлемой составной частью проблемы рационального, комплексного изучения и освоения минерально-сырьевых ресурсов являются полнота и качество разработки месторождений, характеризующиеся для твердых полезных ископаемых вели-

чиной количественных и качественных потерь. Заложенные еще в советские времена основы определения, нормирования и учета потерь при добыче и первичной переработке твердых полезных ископаемых в настоящее время претерпели существенные изменения. В соответствии с принятыми документами до недавнего времени процесс утверждения нормативов потерь по всем горным предприятиям был растянут на многие месяцы. Протесты недропользователей и многочисленные выступления специалистов и ученых заставили пересмотреть этот порядок. На сегодняшний день для утверждения нормативов требуется пройти экспертизу в ЦКР Роснедра или его территориальных отделениях и получить одобрение в Роснедра. Это также довольно длительная и трудоемкая процедура и, по мнению автора, подобный порядок требует дальнейшей корректировки.

Механизм обеспечения рационального, комплексного освоения георесурсов и сохранения недр не даст положительных результатов, пока не будут учтены роль и значение субъектов Федерации и муниципальных образований в его реализации. Вопрос этот исключительной важности. Не вдаваясь в подробное разъяснение принятых в 2004 и 2005 гг. законов о разграничении полномочий, следует заметить, что теперь усилена роль субъектов РФ в решении экологических проблем (экоэкспертиза, экоконтроль и др.), но вопросы природопользования, в том числе недропользования, остались в ведении федеральных органов власти; не урегулированы вопросы содержания бесхозного горного имущества, в том числе десятков и сотен законсервированных скважин, отработанных карьеров и др. Такое поведение властных структур порождает иждивенческие настроения у местных органов власти, которые не заинтересованы в рациональном освоении георесурсов, а зачастую просто не в состоянии выполнять эту важную государственную задачу. Ее решение осложняется также тем обстоятельством, что вследствие заметного пробуксовывания ад-

министративной реформы до сих пор не разграничены полномочия, компетенции и ответственность во взаимодействии с регионами между разными министерствами, службами и ведомствами. Поэтому возникает настоятельная необходимость законодательного упорядочения этих вопросов.

Обсуждая проблему рационального, комплексного изучения и освоения ресурсов недр, полагаем, что с правовых позиций она может быть решена в первоочередном порядке с помощью пакета нормативных документов, включающих правила, стандарты, регламенты, лицензионные соглашения, проекты на разработку месторождений, локальные проекты, и самое главное – совокупности налогов и сборов, составляющих систему налогообложения.

Применительно к горному производству налогообложение представлено Федеральным законом «Об НДПИ». Ряд позиций этого закона признаны некорректными, и в настоящее время в его содержание вносятся поправки, направленные в основном на дифференциацию налоговых ставок и отмену налогов на начальных этапах освоения месторождений. Первыми пролоббировали такую поправку нефтяники. Но она содержит серьезные недостатки [6]. Во-первых, действие закона распространяется лишь на Красноярский край, Иркутскую область и Республику Саха (Якутия). Во-вторых, принятый коэффициент, учитывающий выработанность запасов свыше 80 %, рассчитывается по единой для всех случаев корреляционной зависимости, которая может применяться в соответствии с законами математики лишь сугубо в конкретных условиях и в течение определенного срока. В-третьих, принятые налоговые льготы действуют на период накопленной добычи нефти в количестве до 25 млн т. Месторождений с такими запасами, например в Ханты-Мансийском автономном округе, дающем более 60 % всей добытой в стране нефти, насчитывается менее 2 %, т. е. государство в долгосрочной перспективе несет весомые убытки.

Вслед за нефтяниками с инициати-

вой дифференцировать ставки НДПИ выступили угольщики, которые предложили учитывать такие факторы, как территориальное расположение угольных бассейнов, метанообильность пластов, склонность угля к самовозгоранию с установлением базовых ставок НДПИ отдельно по энергетическим и коксующимся углям в размере соответственно 9 и 40 руб./т. Имеются готовые разработки на эту тему у газовиков. Например, ВНИИгаз рекомендует дифференцировать ставки по зонам и учитывать выработанность газопромыслов. Готовят свои предложения золотодобытчики. Учитывая весьма твердую позицию федеральных органов исполнительной власти оперировать усредненными показателями не только для обобщенных представлений и сравнений, но и для решения конкретных, частных задач, а также трудность или невозможность преодолеть эту позицию, предпринимаемые усилия по дифференциации ставок НДПИ нужно только приветствовать, однако следует исходить из *единого узаконенного методического подхода и учитывать все виды полезных ископаемых*.

Вместе с тем полагаем, что наиболее радикальной мерой будет разработка и принятие «Специального налогового режима при недропользовании». Разработанные нами предложения заключаются в том, чтобы формально название главы 26.4 НК РФ «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции» звучало как «Система налогообложения при недропользовании», так как СРП – одна из форм договоров на пользование недрами, а содержательно главу представить несколькими разделами:

- ◆ система мер по стимулированию воспроизводства минерально-сырьевой базы;

- ◆ кардинально переработанный закон «Об НДПИ», основанный на рентообразующих принципах, дифференциации ставок в зависимости от условий и стадии разработки месторождений;

- ◆ режим СРП в иной редакции, устраняющий допущенные недостатки, касающиеся, в частности, ком-

пенсационных затрат и распределения прибыли;

- ◆ экономическое стимулирование рационального, комплексного освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов, в том числе попутных компонентов;

- ◆ налоги, платежи и сборы при освоении техногенных месторождений минерального сырья;

- ◆ система экономических преференций для малых горных предприятий и организаций, занятых изысканием новых технологий и технических средств изучения и освоения ресурсов недр, создаваемых при научных центрах и/или академических институтах.

При этом хочется подчеркнуть, что любые законопроекты, в том числе по налогам, платежам и сборам, равно как разрабатываемые программы, планы, принимаемые решения должны ориентироваться на максимально возможную индивидуализацию устанавливаемых показателей и параметров по рассматриваемому объекту. В частности, применительно к налогообложению этот постулат означает, что налоги, платежи и сборы необходимо разрабатывать отдельно по крупным горнопромышленным комплексам, ГОКа, бассейнам, группам типичных по горно-техническим и иным условиям разработки месторождений, избегая использования усредненных по стране параметров, как, например, плоская шкала, прописанная в НДПИ.

Следующая крупная насущная проблема касается *осуществления действенного контроля и надзора в области недропользования*.

Как известно, в настоящее время эти функции разделены между МПР России (Росприроднадзором), Минпромэнерго, их службами и агентствами и Ростехнадзором. Этому способствовали одновременно принятые правительством России в июле 2004 г. постановления, в соответствии с которыми на указанные организации возложены одни и те же полномочия по охране недр. Подобное узаконенное дублирование контрольно-надзорных функций не способствует успешному решению рассматриваемой проблемы, скорее усу-

губляет ее, особенно на местах, ведет к росту чиновничьего аппарата по разным ветвям исполнительной власти. Видимо, наиболее приемлемым на сегодня решением (как временная мера) может быть разделение функций этих служб на основе критерия возобновимых и невозобновимых природных ресурсов и возложение на них только контрольно-надзорных функций. Более радикальным средством следует считать создание Государственного комитета РФ по контролю и надзору в сфере природопользования.

Говоря о совершенствовании контрольно-надзорных функций государства, следует упомянуть о необходимости *персональной ответственности федеральных органов власти, которая сейчас фактически отсутствует.*

Еще на одну всем хорошо известную, но так и не решенную проблему хотелось бы обратить внимание. Речь идет о применяемых *терминах и определениях*, которые на сегодня во многих случаях являются *регулятором финансовых ресурсов, налоговых поступлений и других экономических рычагов.* Наиболее показателен в этом отношении пример взимания НДС, в частности, на железорудных карьерах. Вопрос сложный, неоднозначный, ибо затрагивает как государственные, так и корпоративные интересы. Суть вопроса такова, что налоговые службы, используя принятое в Налоговом кодексе различное толкование товарной продукции ГОКов, решили расширить налогооблагаемую базу за счет повсеместного применения ставки на концентрат, распространив ее даже на добытую руду. По ряду комбинатов дело дошло до арбитражных судов. В результате Ковдорский ГОК стал платить по ставке концентрата, но Михайлов-

ский ГОК процесс выиграл. Пленум Высшего арбитражного суда Российской Федерации в декабре прошлого года принял специальное постановление по этому вопросу, несколько облегчив жизнь горнякам. Но осталось значительное число недостаточных и четко изложенных положений.

Учитывая исключительную значимость терминологии в условиях рыночных отношений, целесообразно ведущим институтам страны горного профиля подготовить «Единый словарь» и представить его в правительство РФ на утверждение в качестве *Технологического норматива либо стандарта, или Информационного регламента.* Может быть, следует ввести отдельный раздел в разрабатываемый сейчас специальный Технический регламент по добыче и переработке полезных ископаемых.

В настоящей статье не затронуты некоторые другие актуальные проблемы горного законодательства. В частности, не рассмотрена глобальная проблема обеспечения экологической безопасности недр и недропользования, значение которой будет непрерывно возрастать. Важность проблемы осознают и властные структуры. МПР России подготовило «Концепцию экологической безопасности», на основе которой разрабатывается кодекс. Примерно по этому же пути идет и Ростехнадзор. В Московском государственном университете ведутся работы по созданию Модельного кодекса стран СНГ «Об экологической безопасности».

Сохраняет свое значение проблема создания кодифицированного акта в виде Горного кодекса (Кодекс о недрах и недропользовании), Горного устава России, разработки и принятия отраслевых законов, таких, например, как «О развитии угольной

промышленности». Он очень важен, учитывая сложное положение угольной отрасли и слабое использование ее ресурсного потенциала. Имеются в виду и другие федеральные законы: «О нефтедобыче и нефтепереработке», «О рациональном комплексном освоении георесурсов и сохранении недр», «О малом и среднем горном бизнесе», «Об экологической безопасности недр и недропользования», «Об едином государственном контроле за недропользованием» и т. д. Их актуальность за прошедший период еще более возросла. Крайне желательно, чтобы правительство РФ имело план подготовки горных законов на ближайшую и более отдаленную перспективу, поскольку они создают основу социально-экономического развития нашего государства, способствуют устранению правового нигилизма в этой отрасли права. ■

**Top-priority objectives
of the perfection of the Russian
mining legislation
E. I. Panfilov**

The article reflects the most pressing problems of the current mineral wealth management in Russia. The state-of-the art of the reproduction of mineral reserves and resources is estimated by the author as unsatisfactory. The following issues are reasonably discussed in the article: negative consequences of the introduction of charges for subsurface geological information, very modest remuneration for the discovery of new mineral deposits, some disadvantages of the transition to the issue of mineral mining and exploration licenses predominantly through auctions, shortcomings of the Tax Law, etc. The author thinks feasible the elaboration of a long-term plan for the development of mining legislation, as the latter serves a basis for the social and economic development of the country and contributes to the elimination of legal nihilism in this segment of the law domain.



Список литературы

1. Макаревич А. Прогнозный баланс газа до 2020 года // Природоресурсные ведомости. – № 17(325), ноябрь 2007 г.
2. Доступность информации // Природоресурсные ведомости. – № 1(328), январь 2008 г.
3. Валетминский И. Россышь сомнений // Российская газета. – № 48(4575), 30 января 2008 г.
4. Музлина Г. Время гасить факелы? // Нефтегазовая вертикаль. – 2007. – № 18. – С. 64–67.
5. Морозов А. Когда нефть означает потерю богатства // Российская газета. – № 281 (4544), 14 декабря 2007 г.
6. Панфилов Е. И., Кимельман С. А. Хотели как лучше – получается как всегда // Нефть России. – 2006. – № 8. – С. 71–75.