

О необходимости решения проблем в российском минерально-сырьевом комплексе говорят все участники недропользования. Несовершенство нормативно-правовой базы и системы управления, устаревшая методологическая база, нехватка квалифицированных кадров тормозят развитие отечественной горной промышленности. Положение усугубляется сворачиванием геологоразведочных работ на фоне экономического кризиса, технологической и технической отсталостью в отрасли, не позволяющей предприятиям интенсифицировать развитие сырьевой базы за счет внедрения новых технологий. Попытки органов исполнительной власти структурировать систему управления и корректировать существующую нормативно-законодательную базу путем разработки многочисленных подзаконных актов, внесения изменений и дополнений к действующим нормам, поправок к федеральным законам, с одной стороны, позволяют несколько упорядочить процессы в сфере недропользования, но с другой — усложняют жизнь недропользователей, которые зачастую даже не успевают своевременно отслеживать выход в свет новых документов и использовать их в практической деятельности. При этом из поля зрения государства практически выпал контроль рационального использования недр. И если, например, проведение геологической экспертизы закреплено в Федеральном законе «О недрах», то технологическая экспертиза, касающаяся важнейшего этапа освоения месторождения — разработки и переработки минерального сырья, формально хоть и осуществляется ГКЗ и ЦКР Роснедра, но законодательно не закреплена. Как показывает практика взаимодействия государства и бизнеса, количество вопросов у недропользователей к представителям органов государственной власти не уменьшается. Тем не менее обе стороны сегодня единодушны в том, что только в условиях гармонизации и соблюдения баланса интересов российские недра при надлежащем к ним отношении обеспечат экономическое благополучие страны.

Редакция журнала обобщила наиболее часто задаваемые читателями вопросы и попросила ответить на них Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронова. Он — один из немногих влиятельных политиков, который знает о проблемах отечественного недропользования не понаслышке и занимается решением этих проблем, опираясь на свой профессиональный опыт.



НАМ НУЖНА ЦЕЛОСТНАЯ, ОТВЕЧАЮЩАЯ НОВЫМ ЗАДАЧАМ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ИП. *Уважаемый Сергей Михайлович, согласно законодательству России, недра страны и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью. Это налагает на государство ответственность за их рациональное использование. Однако о несовершенстве системы государственного регулирования и управления недропользованием говорят не только сами недропользователи, но и представители Роснедра, Министерства природных ресурсов и экологии России. Взамен советской модели управления с характерными для нее отраслевыми министерствами и профильными структурами Госплана и ЦК КПСС так и не было создано эффективного государственного института управления недропользованием. Достаточно сказать, что ни в Минприроды, ни в Роснедра нет специализированных подразделений, осуществляющих мониторинг качества отработки месторождений и формирующих политику рационального недропользования.*

Какие, по Вашему мнению, структурные изменения назрели в системе государственного управления и регулирования в сфере недропользования? Что можно сделать сейчас и какие задачи нужно решать в перспективе?

С. М. На мой взгляд, изменения в системе регулирования недропользования просто необходимы. Совершенно очевидно, что как сейчас, так и в обозримом будущем наши нефтегазовая и горная отрасли промышленности будут оставаться одними из главных опор для развития экономики России. Нельзя закрывать глаза на то, что многие проблемы в работе этого важнейшего комплекса связаны именно с недостаточной эффективностью государственного управления в сфере недропользования.

Прежде всего не может не беспокоить положение дел в нашей геологической отрасли. Несмотря на позитивные сдвиги последних лет и определенное улучшение финансирования геологоразведочных работ, оно, к сожалению, далеко от благополучия, а по ряду направлений — просто критическое. Это касается и воспроизводства запасов, и устаревания технологий, и дефицита кадров.

По оценкам ученых-геологов, для реализации даже умеренно оптимистических вариантов «Энергетической стратегии России» необходимо увеличить объемы геологоразведочных работ в 4–5 раз по сравнению с нынеш-

ним уровнем. Чтобы обеспечить устойчивое развитие нашей страны в будущем, уже сейчас необходима активная разведка новых перспективных территорий. Например, по нефти — это Восточная Сибирь, районы российского шельфа Арктики. К сожалению, сейчас эти работы разворачиваются крайне медленно. Если оставлять решение этих вопросов на «потом», то уже в недалеком будущем наша страна может столкнуться с дефицитом сырьевых ресурсов. И это несмотря на огромный природный потенциал, которым обладает Россия.

Считаю, что развитие сырьевой базы недропользования и перелом ситуации в геологоразведке — одна из главных и приоритетных задач. Решать ее необходимо не откладывая, совместными усилиями государственных органов власти, бизнеса и научного сообщества. Ни одной компании, даже с государственным участием, не по плечу взять на себя все риски и масштабные работы по изучению, например, арктического шельфа. В нынешнем году мы видим, что в условиях финансового кризиса многие компании пересматривают свои первоначальные планы и сокращают объемы геологоразведочных работ. В этой ситуации именно государство должно взять на себя основное бремя ответственности и обеспечить условия для нормальной работы отрасли.

В свое время, в 1960–1980-х годах, развитие минерально-сырьевой базы существенно опережало темпы роста экономики. Это удалось обеспечить благодаря системе крупных территориальных научно-производственных объединений и специализированных геологоразведочных организаций. Возможно, следует задуматься о ее восстановлении. Во всяком случае, в сложившихся условиях, думаю, надо стремиться не к скорейшей приватизации предприятий Роснедра, а к разумной их реструктуризации. На мой взгляд, функции этого ведомства не должны сводиться только к распределению лицензий. Государство должно в полной мере реализовать свое право собственности на недра и вновь стать ведущим активным участником работы в геологической отрасли.

В этом плане меня очень обнадеживает, что необходимость усиления позиций государства в недропользовании поддерживается сегодня и Президентом, и Правительством России. Так, по словам Д. А. Медведева, «...нужно и дальше вкладывать деньги в геологоразведку и, несмотря на то, что денежный поток из-за известных трудностей несколько сузился, возможно, именно сейчас нужно этим заниматься... Нужно переключить внимание с трейдерских проектов на то, чтобы установить, что мы имеем, и чтобы запасы пополнялись».

В значительном совершенствовании нуждается нормативно-правовая база недропользования. В последние годы мы постоянно «латаем» и вносим поправки и дополнения в старый закон «О недрах». Однако нам нужна целостная, отвечающая новым задачам развития страны система регулирования недропользования, где будут четко определены задачи и зоны ответственности субъектов отношений, предусмотрены стимулы развития отраслей

горной промышленности, механизмы, регулирующие направления инвестиционных средств.

Думаю, что России с ее масштабами и природно-ресурсным потенциалом нужна в той или иной организационной форме единая государственная структура для восстановления геологической отрасли и ее последующего регулирования. Крайне важно и то, что такая структура способна и должна стать инструментом инвестирования государственных средств совместно с частным капиталом в будущее нашей страны, наших детей.

О том, что вопросы эти действительно «назрели», говорят и предложения Председателя Правительства России В. В. Путина, с которыми он выступил на недавнем совещании в ФГУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» по вопросу совершенствования системы мониторинга и управления запасами полезных ископаемых и комплексного освоения нефтегазовых провинций.

Принципиально важным, на мой взгляд, является решение создать единую комплексную систему управления минеральным комплексом. Эти меры помогут активизировать геологоразведку, повысить качество и полноту отработки минерального сырья и систематизировать, наконец, информацию по всем месторождениям. Думаю, создание такой базы данных значительно повысит качество анализа и экспертных оценок. Все это говорит о том, что государство понимает и начинает решать давно назревшие задачи повышения эффективности недропользования в национальных интересах.

ИП. *Техническая и технологическая отсталость ряда отраслей горной промышленности существенно влияет на конкурентоспособность российских горных предприятий. Это отражает плачевную ситуацию как в сфере горной науки и проектирования, так и в сфере технического оснащения производства.*

Положения действующего законодательства, позволяющие изменять условия недропользования, сформулированы так, что их реализация возможна только при обоюдном согласии сторон (государства и недропользователя). Это препятствует решению вопросов по актуализации устаревших проектов разработки месторождений, технико-технологической модернизации производства, так как обоснованные и необходимые рекомендации государственных органов не являются обязательными для владельцев лицензий. Поэтому модернизация горных и геологических производств идет недопустимо медленно, что приводит к сверхнормативным потерям и неэффективной деятельности предприятий.

Не считаете ли Вы, что экспертные решения таких авторитетных организаций, как ГКЗ и ЦКР Роснедра, должны носить обязательный характер, а их исполнение должно отслеживаться соответствующими контрольными и надзорными государственными органами?

С. М. Безусловно, ГКЗ и ЦКР Роснедра — это очень авторитетные органы, в которых работают опытные эксперты. Но любые экспертные заключения или оценки могут носить обязательный характер только в том случае,

если они обретут форму решения органа государственной власти – в законе, постановлении, другом нормативном документе. Пока, как неоднократно отмечали специалисты, порядок проведения экспертизы проектов по разработке недр и использования ее результатов в полной мере не установлен. Недостаточна и нормативная база для экспертных оценок. А без этого нельзя быть уверенным ни в объективности экспертных заключений, ни в добросовестности недропользователей. Все это должно быть очень четко прописано в федеральных законах.

Знаю и очень озабочен тем, что сегодня многие предприятия горнодобывающей промышленности используют устаревшие технологии и технику. Это крайне негативно сказывается на состоянии минерально-сырьевой базы страны, на эффективности и безопасности работы отрасли. Думаю, что одна из главных причин этого в том, что большинство нынешних компаний-недропользователей в свое время слишком легко, без конкретных требований и обязательств, получили право на разработку недр. И они в большей степени были заинтересованы в быстром получении прибыли, чем в долговременной соиздательной работе.

Но при всех недостатках сегодняшнего законодательства в сфере недропользования считаю, что государство недостаточно использует уже имеющиеся у него возможности для принуждения недропользователей к использованию современных технологий добычи и переработки. Разумеется, речь идет не о «карательных» методах. Я имею в виду прежде всего те требования, которые прописаны в лицензионных соглашениях и, самое главное, создание системы четкого и жесткого контроля за их исполнением. Пока эти возможности используются очень слабо. Уверен, что те, кто знает состояние отрасли, со мной согласятся.

Если посмотреть официальные данные, то все последние годы уровень выполнения лицензионных условий остается низким. По оценке Роснедра, только в прошлом году за невыполнение условий лицензий было направлено 249 уведомлений, а по 111 лицензиям право пользования досрочно прекращено, т. е., несмотря на различные административные и экономические меры воздействия, нарушения носят достаточно массовый характер. Это очевидное свидетельство того, что механизмы стимулирования и принуждения выполнения лицензионных соглашений нужно совершенствовать.

С другой стороны, нередко и сами лицензионные соглашения прописаны не на должном уровне, поэтому в ходе работы выявляются просчеты прогнозных оценок, заложенных в соглашениях. Возможно, было бы правильнее, чтобы лицензионные соглашения проходили научную геологическую экспертизу у специалистов. Разумеется, должен быть установлен порядок проведения экспертизы, а при необходимости – пересмотра лицензионных соглашений.

А если взглянуть на эту проблему несколько шире, наша страна провозгласила необходимость перехода на инновационный путь развития экономики. Минерально-сы-

рьевой комплекс России – это одна из самых масштабных сфер, где есть возможность и потребность массового внедрения инноваций, позволяющих повысить результативность работы. Одним из важнейших факторов достижения этой цели, на мой взгляд, должно быть установление государством таких условий, при которых любому предпринимателю просто невыгодно будет работать, применяя устаревшие технику и технологии. Такие условия должны быть созданы в налоговой и кредитной политике, системе распределения государственных заказов, экологии, охране окружающей среды, системе предоставления в пользование природных ресурсов, в том числе земли и т. д.

***НП.** Практически все отрасли недропользования сегодня испытывают дефицит квалифицированных кадров: геологов, горняков, технологов, проектировщиков и др. Горные и геологоразведочные вузы испытывают трудности с проведением производственной практики студентов на горных предприятиях. Какие, по Вашему мнению, следует принять меры для изменения или улучшения системы подготовки кадров для горных, геологических и профильных проектных предприятий, чтобы решить данную проблему.*

С. М. Хотел бы сразу сказать, что мне, как геофизику по первой специальности, очень понятна озабоченность по поводу трудностей с проведением производственной практики. Невозможно представить себе, например, что геолог сможет стать настоящим специалистом без выезда на полевые работы. Вместе с тем думаю, что положение дел можно было бы улучшить, если полагаться не только на увеличение государственного финансирования, а шире использовать возможности самих компаний. Ведь они прямо заинтересованы в том, чтобы к ним приходили полноценно подготовленные специалисты, на деле представляющие, как живет и работает сегодня горная промышленность.

Если же говорить в целом, то проблема кадров – это, пожалуй, одна из самых острых и больших тем для всех отраслей недропользования. С огромным сожалением и горечью приходится говорить о том, что, начиная с 1990-х годов, в отрасли фактически распались многие ведущие коллективы. По ряду направлений мы потеряли не только отдельных отличных профессионалов, но и целые научные школы. Все, кто работает в отрасли, хорошо знают, что кадровую проблему сегодня испытывают не только госпредприятия, где часто по-прежнему очень невысок уровень заработной платы, но и негосударственные компании.

В то же время мы все отлично понимаем, что подъем отрасли в определяющей степени зависит от наличия квалифицированных кадров – не только инженерных, но и рабочих специальностей. Следует также добавить, что требования к качеству работы в любой отрасли недропользования – в горной промышленности, в геологии – резко возросли. В условиях жесткой конкуренции за получение заказов главными критериями становятся владе-

ние всеми современными методами и технологиями и, конечно, высокий уровень ответственности, когда приходится решать проблемы «не числом, а умением».

Думаю, сегодня нужна целостная государственная программа подготовки квалифицированных кадров по всему комплексу отраслей недропользования. Это поможет нам четко определиться, сколько и каких специалистов требуется отрасли, и сконцентрировать финансовые средства на ключевых направлениях.

Не секрет, например, что среди множества высших учебных заведений, готовящих специалистов по разным специальностям недропользования, лишь часть действительно можно считать центрами не только российских, но и мировых научных школ. К таким вузам относится Санкт-Петербургский государственный горный институт, Московский горный университет, Уральская горно-геологическая академия и ряд других вузов. Думаю, надо в первую очередь улучшать финансирование и оказывать поддержку в организации работы по подготовке специалистов именно в таких базовых учебных и научных центрах.

Кроме уровня профессиональной подготовки, важно и другое — чтобы молодые люди, обучающиеся по различным геологическим, горным специальностям, были уверены, что их знания и труд будут востребованы и престижны. Это серьезные, тяжелые, но очень интересные профессии. Думаю, например, что про геологию можно бы сделать цикл интереснейших передач на телевидении. Это расширило бы кругозор молодежи и, возможно, подтолкнуло бы некоторых из них сделать выбор в пользу этой профессии.

Мы знаем, что в прошлые годы много талантливой молодежи предпочитало уходить в банковскую сферу, в бизнес. К счастью, в последние годы ситуация меняется. Убежден, что по мере улучшения положения дел в геологической и горнодобывающей отраслях будет расти и притягательность профессий геолога и горняка, понимание их исключительной значимости для благополучия страны.

НП. Известно, что в 90-е годы прошлого столетия государство в значительной мере ослабило контроль за рациональным использованием богатств наших недр. В последние годы Роснедра в лице ЦКР Роснедра усиливает экспертный контроль в области разработки месторождений с целью внедрения передовых технологий и сокращения невозвратных потерь полезных ископаемых. Однако некоторые представители недропользователей (Союз золотопромышленников, Союз старателей России) воспринимает такие меры государства как возведение административных барьеров, мешающих развитию бизнеса. Каково Ваше мнение по данному вопросу? Не следует ли законодательно закрепить проведение государственной экспертизы в сфере рационального использования недр и их минерально-сырьевого потенциала?

С. М. Действительно, нельзя не согласиться, что многие проблемы недропользования связаны с отсутствием четкой системы геологического контроля, технической

и технологической экспертизы геологоразведочных и горных работ. Все последние годы мы на практике убеждались, что эффективность системы недропользования в немалой степени зависит от того, насколько достоверными и объективными, например, будут данные по запасам минерального сырья применительно к рыночным условиям с использованием международных критериев подсчета и оценки. Такая система контроля необходима для оценки выполнения геолого-поисковых, разведочных работ в рамках лицензионных соглашений и правил проведения соответствующих работ в процессе разработки месторождений.

Сегодня у нас в законодательстве, а точнее, в статье 29 закона Российской Федерации «О недрах» декларируется обязательность государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых до вовлечения их в промышленное освоение. Однако четких правовых механизмов работающей системы экспертизы до сих пор нет.

Считаю, что принятие предлагаемых законодательных мер ни в коем случае не должно рассматриваться как возведение бюрократических преград на пути развития бизнеса. Напротив, думаю, что существующий сейчас порядок, когда зачастую происходит дублирование функций разными органами по экспертизе проектных документов на разработку месторождений, приводит не только к увеличению расходов компаний и сроков согласования документов, но и ставит иногда недропользователя в очень сложное положение в случае получения взаимоисключающих заключений. Поэтому идея закрепления в законодательстве единой системы государственной экспертизы с четким определением задач и выполняемых функций, с их разграничением между ответственными органами, мне представляется очень актуальной.

Кстати, это еще один аргумент в пользу того, что в нашей стране нужна единая геологическая служба, которая профессионально и на государственном уровне решала бы все эти взаимосвязанные вопросы и которая стала бы одним из важнейших звеньев централизованной системы управления минеральными ресурсами. ■

*Интервью подготовил С. Е. Матвейчук,
парламентский корреспондент*

We need an integral system of the mineral wealth management meeting the new challenges of the country development.
(Interview with S.M. Mironov, Chairman of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation)
S.M. Mironov shares his opinion on the ways of perfecting the system of the Russian mineral reserves regulation and management.