
НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИОННОГО ДОСТУПА К НЕДРАМ

Полянская И.Г., Пахомов В.П., Фадеев А.Ф.

В статье обозначено состояние процесса лицензионного доступа к недрам как одной из составляющих элементов рационального недропользования, рассматриваемого Президентом Российской Федерации в качестве приоритетного направления развития науки и техники. Отмечается, что аспекты совершенствования имеют как правовые, так и экономические составляющие, и предлагаемые рекомендации касаются в равной степени законодательной базы и экономического механизма.

Авторы обращают внимание на актуальность совершенствования лицензирования месторождений твердых полезных ископаемых, имеющих сложное геологическое строение.

Проблемы совершенствования теории и методологии организационно-экономического механизма системы доступа к недрам в природоэксплуатирующих регионах в условиях сырьевой направленности экономики России привлекают в последнее время все большее внимание. Во многом это свидетельствует о несовершенстве законодательства о недрах, с одной стороны, и об актуальности процесса, с другой. Совершенствование процесса происходит постоянно, но не все его результаты имеют положительные экономические, правовые и социальные эффекты. Так, введение в 2004 г. корректив (отмена принципа «двух ключей»), с принятием Федерального закона №122-ФЗ [1], существенно ухудшило положение недропользователей в России, в том числе и в процессе доступа к недрам, ущемив права субъектов Федерации и ослабив контроль со стороны региональных и местных органов власти. Региональные власти лишаются рычага влияния, который способствовал более эффективному развитию горнопромышленных территорий. Более того, есть мнение, что здесь в завуалированной форме делается попытка введения частной собственности на недра, приравняв их к прочим объектам недвижимости и распространив на недра действие положений Гражданского кодекса РФ.

Выход из сложившейся ситуации одни специалисты видят в возврате к сложившейся системе «двух ключей», другие – в законодательном разделении собственности на недра на федеральную и региональную, третьи считают, что нужен компромиссный вариант, во многом это зависит от совершенствования разработки теоретико-методологических основ организационно-экономического механизма доступа к недрам.

Процесс доступа к недрам является составной частью рационального недропользования, о необходимости которого Президент Российской Федерации в 2004 г. говорил в своем послании Федеральному Собранию [2], а в 2006 г. – утвердил рациональное недропользование как одно из приоритетных направлений развития науки и техники в Российской Федерации [3]. Основу системы доступа к недрам представляет система лицензирования, введенная в 1992 году, основывающаяся на Законе о недрах и Положении о порядке лицензирования пользования недрами, призванная решать такие задачи, как: рациональное использование недр; привлечение компаний-профессионалов; применение новейших технологий; поддержание конкурентоспособности компаний; комплексность использования месторождения; утилизация отходов; согласование интересов Центра и регионов; получение налоговых поступлений в бюджеты различных уровней.

Лицензия, являясь документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий, удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образованию особо охраняемых геологических объектов, сбору минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами [4].

Основанием для получения лицензии является решение Правительства РФ, принятое по результатам конкурса (аукциона). Советское законодательство о недрах не предусматривало проведение конкурсов. Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право разработки месторождения являются научно-технический уровень разработки, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие региона, срок реализации, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей природной среды, учет национальной безопасности. А главное, претендент на приобретение лицензии выбирался с учетом профессионализма компаний и опыта их работы.

При аукционной системе предоставления лицензии, при прочих равных с конкурсом условиях, победителем признается тот претендент, который предлагает большую плату.

Вплоть до 2000 г. основной формой лицензирования были конкурсы. В это время имели место и смешанные формы лицензирования. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре проводились «конкурсы с аукционным окончанием», когда на конкурсном этапе выбирались претенденты с лучшими предложениями, а аукцион уже выбирал из них победителя. Сейчас в большинстве своем право пользования предоставляется в результате аукциона [5].

При всей позитивности системы конкурсного лицензирования она имеет и некоторые негативные черты. По-разному трактуется вопрос о критериях определения победителя конкурсов на право пользования недрами, которые носят общий характер и должны быть конкретизированы федеральным органом управления государственным фондом недр при определении условий конкурса, аукциона.

Аукционный подход к лицензированию, начавшийся с 2002 года, также может характеризоваться как с положительной, так и с отрицательной сторон. К положительным можно отнести: прозрачность процесса, заранее предоставляется список участков недр на получение лицензий; значительные поступления в федеральный бюджет за счет разовых платежей. К отрицательным: создаются специальные фирмы, специализирующиеся только на аукционах и даже конкурсах, но не имеющие никакого отношения ни к разведке, ни к разработке недр (рейдеры); умышленно скупаются земли, на основании ранее представленной информации об участках недр, выставляемых на конкурс или аукцион, в целях их предоставления недропользователям на выгодных для себя условиях; исчерпание задела месторождений категорий С₂ и С₃ (по данным Министерства природных ресурсов); исключение возможности для региональных и муниципальных органов власти вносить в лицензии некоторые условия социально-экономического развития территорий (конкурсы проводятся и утверждаются Федеральным агентством по недропользованию, подведомственным Министерству природных ресурсов РФ) и осуществлять контроль исполнения лицензий (исключая общераспространенные полезные ископаемые).

Необходимо установить такие правила торгов на право пользования недрами, которые будут соответствовать целям социально ориентированной экономики, а то, как они будут проводиться, не должно иметь существенного значения.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена, с одной стороны, недоработанностью самой нормативно-правовой базы, с другой, отсутствием практики сравнения экономической эффективности от осуществления того или иного вида доступа к недрам. Бесспорно, что конкурсы и аукционы можно дополнить такими условиями и требованиями, которые учитывают социально-экономические интересы регионов, на территории которых находятся месторождения полезных ископаемых, исключают участие непрофессиональных компаний.

Данная проблема требует разработки и внесения предложений и дополнений в законодательство о недрах, учитывающих как правовые, так и социальные и экономические аспекты.

Анализ зарубежного опыта системы доступа к недрам свидетельствует о том, что она также имеет двойственный характер (Jonathan H. Goodwin, Laurel M. Bubbell, Eric A. Erlslev). В основе современного американского государственного регулирования при использовании природных запасов всех видов минерального сырья лежит уникальная двойственная система, а именно, патентного доступа, предусматривающего регистрацию заявок и горных патентов операторов на исключительное право разработки каждого конкретного месторождения при внесении однократных государственных пошлин, а также арендно-лицензионного доступа к эксплуатации месторождений с выплатой регулярных рентных отчислений в процентах от стоимости добываемого сырья без передачи предпринимателям прав собственности на первичные ресурсы земных недр [6].

Система патентного доступа к минеральным ресурсам применяется в США только в отношении земель, находящихся в государственной собственности. Обязательным условием при этом является получение платного патента. Патентная система применяется к определенному набору ископаемых ресурсов, который включает железные и урановые руды, медь, свинец, никель, серебро, полево шпат, а также ряд видов строительных материалов. Суть этой системы состоит в том, что любая компания, имеющая патентный доступ к определенной территории и обнаружившая там месторождение, получает неограниченные права на его разработку. Продажа осуществляется на аукционах. Лицензионный контракт заключается между правительством и покупателем по отдельным видам предполагаемых работ, осуществляемых под контролем властей каждого штата.

Канадская система предоставления прав пользования недрами базируется на двух принципах: «первый пришел – первый получил» (first-come-first-served) и «работай или потеряй» (use-it-or-lose-it) (Janet M. Keeping, Robert Clark, Mike Cecile). Канадская система предоставления прав пользования «убивает двух зайцев». Потенциальный недропользователь быстро получает право на проведение ГРП. В случае успешного поиска недропользователь либо самостоятельно осваивает месторождение, либо перепродает право пользования другой горной компании.

В мировой практике недропользования выработана также форма торгов в виде *аукциона на понижение*, в частности для проведения геологоразведочных работ за счет государства, к торгам допускаются только те организации, которые имеют положительный опыт в недропользовании, при этом могут накладываться ограничения на иностранные компании или совместные предприятия. Государство контролирует тех, кому оно доверяет свою собственность для пользования недрами [7].

Исследования по теории лицензионного доступа к недрам в России малочисленны и разрозненны, в большей части они носят правовой характер, оставляя в тени соци-

ально-экономические моменты. Тем не менее, имеющийся опыт теоретических исследований и практика проведения процесса доступа к недрам в зарубежных странах находят применение и в нашей стране. Примером может служить попытка предоставления права пользования недрами путем проведения аукционов и участие в этом процессе (на условиях соглашения о разделе продукции) иностранных инвесторов. Другое дело, что процесс этот требует совершенствования теоретических проработок в целях сохранения интересов государства в целом, а также субъектов Федерации, на территории которых находятся месторождения полезных ископаемых.

Особый интерес к проблеме лицензионного доступа к недрам, как в теоретическом, так и в практическом плане, представляет его рациональность и эффективность. В связи с этим главной проблемой является изменение структуры конечного эффекта, структуры и качества его роста в пользу интенсивных факторов путем более комплексного использования минерально-сырьевой базы, внедрения новых технологий и технических средств.

Для процесса лицензионного доступа к недрам это означает, в том числе, и рассмотрение вопроса о предоставлении права пользования участками недр, имеющими сложную геологическую структуру. Речь идет о минерально-сырьевых узлах, полях, месторождениях комплексного состава.

К примеру, на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, где месторождения твердых полезных ископаемых находятся в непосредственной близости друг от друга, может рассматриваться вариант выдачи одной совместной лицензии. В Концепции комплексного промышленного освоения Приполярного Урала на основе опережающего развития транспортной и энергетической инфраструктуры (раздел Недропользование) [8] такие месторождения предлагается группировать в потенциальные горно-промышленные узлы (ПГПУ). ПГПУ включают в себя перспективные и потенциально перспективные объекты недропользования, возможное инфраструктурное развитие которых наиболее рационально проводить совместно. В процессе исследований были выделены 15 ПГПУ второго порядка, сгруппированные в свою очередь 6 ПГПУ первого порядка (табл.).

Таблица

Потенциальные горнопромышленные узлы и их сырьевая специализация (твердые полезные ископаемые) на территории Уральской части ХМАО – Югры

ПГПУ-I	ПГПУ-II	Сырьевая специализация ПГПУ
Тыктотлово-Хальмерьинский	Грубейно-Тыктотловский	Хромиты, медь, цинк, свинец, золото
	Хальмерьинский	Золото
Народнинский	Кварцевый - 1	Золото, кварц
	Кварцевый - 2	Редкие и редкоземельные металлы, кварц
	Кварцевый - 3	Редкие и редкоземельные металлы, вольфрам, молибден, кварц
Вольинский	Люльинский	Бурый уголь, бокситы, цеолитсодержащие породы
	Яньтурьинский	Железо, бокситы, медь
	Ятринский	Уголь бурый, бокситы
	Охтлямский	Железо, медь, цинк, золото
	Инясьский	Уголь бурый
Оторьинский	Малохорасюрский	Железо, медь
	Оторьинский	Уголь бурый, бокситы
Усть-Маньинский	Усть-Маньинский	Уголь бурый, бентониты
	Лопсинский	Уголь бурый
Малососьвинский	Малососьвинский	Медь, цинк

ПГПУ объединяют в себе как уже обрабатываемые месторождения, так и объекты геологоразведочных работ, перспективные на открытие месторождений дефицитных полезных ископаемых. Обозначенные границы ПГПУ носят условный характер, регла-

ментируя перечень потенциальных объектов недропользования, попадая на их территорию*.

Комплексному изучению недр на территории предполагаемых ПГПУ, например, Вольинского ПГПУ, может способствовать предоставление права пользования на несколько объектов недропользования, входящих в его состав: Туяхланьинский (хром), Охтлямский (железо), Северо-Вольинский (железо), Западная площадь (медь), сразу на несколько видов деятельности, предусмотренных в Законе о недрах (одновременно для геологического изучения, разведки и добычи)**.

Это создаст возможность для вовлечения разведанных месторождений железа, хрома, меди в промышленную переработку, строительства и функционирования на базе этих месторождений ГОКов с единой инфраструктурой горнопромышленного узла.

Лицензии на право пользования месторождениями полезных ископаемых могут быть различного вида (Ст. 6 Закона РФ «О недрах»). Полнота используемых в процессе лицензирования месторождений определяется экономической целесообразностью.

Экономическую целесообразность извлечения можно начать определять через систему эффектов от лицензирования комплексных (сложных) месторождений.

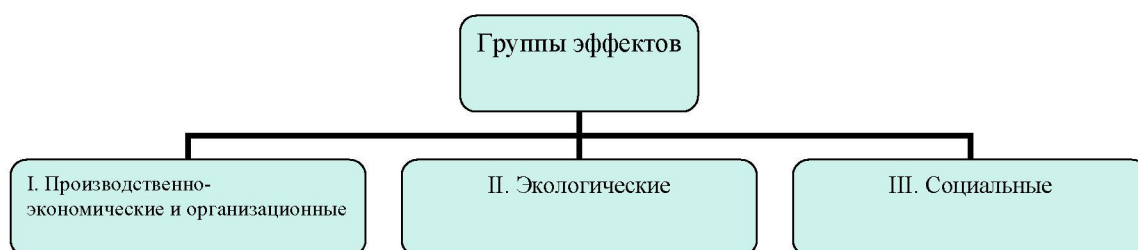


Рис. 1. Система эффектов от функционирования горнопромышленных кластеров

Каждой группе соответствуют конкретные составляющие эффектов.

I. От снижения транзакционных издержек (в т.ч. от размера разового платежа за участие в конкурсе (аукционе); от снижения бюрократической нагрузки при согласовании разрешительных документов (при разработке ТЭО и прохождении соответствующих экспертиз); от повышения комплексности использования сырья; от роста масштабов производства; от диффузии достижений НТП; рентный; от роста производительности фондов и ресурсов; от согласованных приемов маркетинга и менеджмента; от быстрой реструктуризации и диверсификации производства; от снижения рисков от не реализации продукции; от увеличения стабильности в условиях меняющихся рынков; от получения стратегического преимущества в сбыте и снабжении; от возможности консолидации капитала; от укрепления связи с федеральными и местными органами власти; от более гибкой ценовой политики; от более эффективных приемов защиты от конкуренции; от более эффективного контроля за финансовыми потоками; от повыше-

*Расстояние внутри узла между наиболее удаленными друг от друга объектами не должно превышать 15-20 км.

**О создании новых форм пространственной организации производительных сил на территории реализации проекта «Урал промышленный-Урал Полярный» говорится в соглашении о сотрудничестве ХМАО – Югры и Корпорации «УПУП», заключенном 25 августа 2008 г.

ния статуса организации и улучшения делового имиджа; от возможности использования избыточных ресурсов и комбинирования взаимозаменяемых ресурсов; от снижения потребности в оборотных средствах и перехода на внутренние взаиморасчеты; от смягчения кондиций на МР и увеличения запасов минерального сырья.

II. От снижения выбросов; от уменьшения размеров горного отвода; от повышения степени утилизации отходов; от уменьшения удельной антропогенной нагрузки на окружающую среду; от снижения заболеваемости населения.

III. От возможности создания крупных образовательных, культурно-досуговых центров; от концентрации социальной инфраструктуры; от неформальных методов общения; от улучшения здоровья населения, за счет лучшего медицинского обслуживания; от социально-частного партнерства

Рекомендации по внесению изменений и дополнений в законодательство о недрах и другие нормативно-законодательные акты о лицензировании пользования участками, имеющими сложное строение, в первую очередь, касаются следующих позиций:

- границ участка недр, предоставляемых в пользование (ст. 7 Закона «О недрах»);
- перечня пользователей недр (ст. 9 Закона «О недрах»);
- основания возникновения права пользования (ст. 10 Закона «О недрах»);
- лицензии на пользование недрами (ст. 11 Закона «О недрах»);
- содержания лицензии на пользование недрами (Ст. 12 Закона «О недрах»);
- перехода права пользования участками недр и переоформления лицензий на пользование участками недр (Ст. 17 Закона «О недрах»);
- предоставления одной лицензии заявителю на право добычи полезных ископаемых комплексного месторождения, если добыча является экономически рентабельной и способствует рациональному использованию (п. 6.5 Положения «О порядке лицензирования пользования недрами»).

Параллельно с основными законодательными актами целесообразно принимать и обеспечивающие его выполнение изменения и дополнения, а также другие подзаконные акты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 22. 08.2004 №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных Законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (посл. ред. от 3.05.2008).
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2004. 47 с.
3. Поручение Президента РФ №ПР-843 от 21 мая 2006 г.
4. Закон Российской Федерации «О недрах» № 2395-1 от 21 февраля 1992 г.

5. Орлов В.П. Стенограмма Парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение рационального пользования недрами (на основе практики выполнения лицензионных соглашений)». – Режим доступа: <http://www.geoinform.ru>.

6. Корнеев А.В., Соколов В.И. Современное состояние добывающих отраслей и энергетики США // США и Канада : экономика, политика, культура. 2007. №12. С. 17-36.

7. Ставский А.П., Войтенко В.Н. Альтернативная концепция развития геолого-разведочных работ в России. Отчет Центра ФГУНПП «Аэроэкология». – Режим доступа: <http://www.mineral.ru>.

8. Концепция комплексного промышленного освоения Приполярного Урала на основе опережающего развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Раздел Недропользование. Ханты-Мансийск, 2006. 39 с.