

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ
Владимир Иванович Кашин

Минерально-сырьевой комплекс России играет существенную роль в формировании внутреннего валового продукта государства, при этом более половины федерального бюджета формируется за счет добычи и реализации полезных ископаемых. Поэтому и вопросы совершенствования законодательного обеспечения недропользования имеют общенациональное значение, так как затрагивают стратегические интересы Российской Федерации.

Основными базовыми принципами функционирования, заложенными в законодательстве Российской Федерации о недрах, в настоящее время являются:

- государственная собственность на недра;
- установление требований к субъектному составу пользователей недр;
- срочность и платность пользования недрами;
- закрытый перечень оснований для возникновения, приостановления, ограничения и прекращения права пользования недрами;
- обязательность государственной регистрации лицензии на пользование участком недр и вступление ее в силу с момента государственной регистрации;
- законодательное закрепление требований рационального и комплексного использования недр и их охраны;
- закрытый перечень оснований для перехода права пользования недрами от одного субъекта к другому;
- наличие широкого перечня требований к пользователю недр в части проведения различных государственных экспертиз, работ, связанных с использованием недрами;
- государственный контроль и надзор за соблюдением условий лицензий на пользование участками недр.

1



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Законодательство Российской Федерации о недрах продолжает совершенствоваться, отражая тенденции экономического развития государства. За последнее время была осуществлена работа над блоком законопроектов, совершенствующих оборот геологической информации, полученной от пользователя недр, регулирующих вопросы подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, а также оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода и конкретизирующих отдельные вопросы добычи подземных вод (рис. 1). При этом одним из основных направлений в законодательной работе явилось совершенствование правового регулирования вопросов повышения эффективности недропользования.

В области недропользования были приняты следующие законодательные акты:

1. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года №408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» в части регламентации порядка подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года №459-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности управления в области использования и охраны подземных вод.
3. Федеральный закон от 21 июля 2014 года №260-ФЗ «О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых.
4. Федеральный закон от 21 июля 2014 года №261-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья.
5. Федеральный закон от 2 мая 2015 года №127-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», признающий утратившими силу положения федеральных законов, предусматривающих разработку и ут-



верждение отдельной государственной программы разведки континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов, в связи с тем что основные направления деятельности по разведке континентального шельфа и освоению его минеральных ресурсов уже предусмотрены Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, а государственной программой Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» определены приоритетные направления государственной политики в сфере развития минерально-сырьевой базы, в том числе в отношении изучения и освоения природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации.

6. Федеральный закон от 2 мая 2015 года №121-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», устанавливающий правовые гарантии получения недропользователем лицензии с целью разведки и добычи полезных ископаемых при установлении фактов открытия им месторождений в Балтийском море.
7. Федеральный закон от 29 июня 2015 года №161-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», направленный на комплексное решение вопроса действия разрешительных документов (лицензий), выданных государственными и иными официальными органами Украины, Автономной Республики Крым и Севастополя до 18 марта 2014 года. При этом был законодательно установлен переходный период, в течение которого пользователи находящихся под юрисдикцией Российской Федерации участков недр Черного и Азовского морей, осуществляющие свою деятельность на основании разрешений, выданных органами Украины, вправе обратиться с заявлением в Правительство Российской Федерации о предоставлении им в пользование данных участков в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, законом установлены особенности осуществления недропользования на территории Республики Крым и Севастополя.
8. Федеральный закон от 29 июня 2015 года №205-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», обеспечивающий создание и ведение единой системы федерального фонда геологической информации о недрах и его территориальных фондов для всех уровней управления фондом недр.

Таким образом, удалось сформировать благоприятные условия для наиболее полного и комплексного использования минерально-сырьевой базы на территории Российской Федерации.

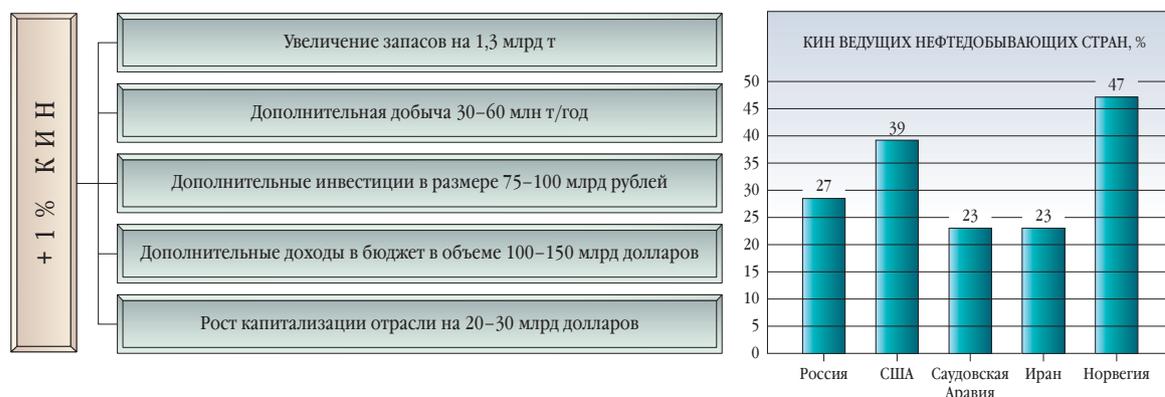
Несмотря на то что законодательство Российской Федерации о недрах в целом сформировано и эффективно функционирует, необходимо в дальнейшем исключать дублирующие требования, правовую неопределенность и устранять выявляющиеся в правоприменительной практике противоречия.

В ближайшей перспективе (по законопроекту №371615-6 «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах») будут уточнены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения: эти изменения позволят повысить эффективность использования минерально-сырьевой базы за счет вовлечения в процесс лицензирования большего количества объектов и недропользователей. Кроме того, до сих пор на повестке дня остается целый комплекс непростых вопросов, основными из которых объективно являются:

- ухудшение качества и усложнение минерально-сырьевой базы;
- низкий кадровый потенциал отрасли;
- отсутствие современных отечественных технологий разработки месторождений полезных ископаемых.



2



КОЭФФИЦИЕНТ ИЗВЛЕЧЕНИЯ НЕФТИ, УРОВЕНЬ ИМПОРТОЗАВИСИМОСТИ И ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ В РОССИЙСКОМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

Также в текущих экономических и внешнеполитических условиях особую тревогу вызывает вопрос критической зависимости отечественных геолого-разведочных компаний от импорта оборудования, технологий и программного обеспечения. Сегодня в сейсморазведке зависимость от импорта составляет порядка 90%, в электроразведке – более 70%, в отношении бурового оборудования – более 30%. Ситуация критическая и требует не только пристального к себе внимания со стороны всех ответственных органов государственной власти, но и принятия конкретных шагов по переходу на отечественные технологии.

Не менее важны, на наш взгляд, вопросы, которые уже в краткосрочной перспективе отрицательно скажутся на объемах геологоразведки в целом. Речь, конечно, идет о снижении в текущем году бюджетного финансирования геологоразведки, санкциях и в целом о сложной внешнеполитической обстановке – факторах, определяющих сегодня неблагоприятную конъюнктуру на рынке углеводородного сырья.



Для преодоления текущих и перспективных проблем в отрасли нам необходимо обеспечить прирост запасов и поддержание уровня добычи полезных ископаемых в районах с развитой инфраструктурой, организовать геологическое изучение в новых районах, развивать минерально-сырьевую базу нетрадиционных и трудноизвлекаемых полезных ископаемых, отрабатывать техногенные месторождения, развивать технологии добычи и переработки полезных ископаемых. К примеру, повышение коэффициента извлечения нефти (КИН) всего на 1% на разрабатываемых месторождениях страны равносильно увеличению запасов нефти на 1,3 млрд т.

Следующим немаловажным вопросом, на необходимости скорейшего решения которого неоднократно заострялось внимание, является финансовое обеспечение геологоразведки. По подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» объем финансирования в 2015 году сократится с 36,5 млрд до 32,1 млрд рублей. Таким образом, объемы бюджетных ассигнований уменьшены на 4,4 млрд рублей (рис. 2).

А ведь принятые ранее документы стратегического планирования, и в том числе подпрограмма «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр», в последние годы обеспечили значительный прирост объемов инвестиций в геологоразведку.

Достаточно отметить, что объем государственного финансирования в 2014 году, составивший около 36 млрд рублей, за два года реализации госпрограммы только за счет разовых платежей обеспечил доход в госбюджет в размере более 250 млрд рублей. Одновременно был обеспечен стабильный прирост разведанных запасов нефти, конденсата, природного газа, превышающий объем их добычи.

Сегодня мы не можем позволить себе просчеты в управлении стратегически важной отраслью. Рубль, вложенный сегодня, уже завтра многократно оправдает свое вложение.

Немаловажную роль – как стимул к увеличению эффективности – играет и актуализация лицензий на пользование недрами. Ведь одна из наибольших проблем – простой значительной части разведанных запасов. Например, лишь 82% разведанных запасов нефти введено в разработку. Даже на осваиваемых месторождениях есть неразрабатываемые залежи, и это тоже можно считать серьезным резервом для увеличения добычи. Необходимо оптимизировать и темпы добычи как еще один резерв.

Сырьевая эффективность недропользования зависит от того, насколько качественно организовано государственное управление в данной сфере. Ключевым механизмом государственного управления здесь, наряду с экономическими и налоговыми инструментами, является лицензирование. Лицензия удостоверяет не только право пользования недрами в установленных границах и на определенный срок, но и обязательства перед государством, которые недропользователь должен выполнить. При этом важнейшее из них – это сроки начала выполнения геолого-разведочных работ и ввода месторождений в эксплуатацию.

Все названные выше риски требуют принятия мер, в том числе законодательных, по эффективному регулированию в области недропользования, чтобы гарантировать успешное развитие отрасли и экономики Российской Федерации в целом.