

Российская академия наук
Отделение наук о Земле
Экспертная комиссия по научно-технической экспертизе недропользования

Проект

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ
СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ
МИНЕРАЛЬНО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ**

ИПКОН РАН
2017 г.

I. Роль и значение минерально-промышленного комплекса России

Минерально-промышленный комплекс России (далее - МПК) был, есть и останется на длительный период одним из базовых секторов экономики страны, т.к.:

- продукция МПК используется во всех без исключения секторах экономики страны и любой сфере жизнедеятельности;
- получая мультипликативный эффект от реализации своей продукции в стране и за рубежом, МПК более чем наполовину наполняет бюджет государства;
- МПК играет градообразующую роль не только в отдельных городах (Норильск, Воркута, Кемерово и др.), но и в регионах (ХМАО, ЯНАО, центр России и др.), выполняя социальные и иные функции по обеспечению жизнедеятельности населения;
- МПК создает возможности и условия для масштабного освоения и развития районов Восточной Сибири, Дальнего Востока, Камчатки, шельфа морей и океанов;
- МПК входит в число базовых отраслей государства, обеспечивающих его лидирующую роль на мировой арене.

II. Современное состояние МПК

За прошедший период с начала введения новых экономических реформ и иных преобразований, в т.ч. в области изучения, освоения и использования минеральных ресурсов недр, составляющих основу МПК, накопился ряд крупных нерешенных проблем, негативно отражающихся на экономике государства. В их числе:

- существенное сокращение темпов воспроизводства минерально-сырьевой базы (МСБ), снизившееся до уровня простого воспроизводства. Так, среднегодовое превышение прироста запасов над их добычей даже по стратегическим видам полезных ископаемых, таким как нефть и природный газ, за последние 18 лет (1997-2014 гг.) составило лишь соответственно 7,5 и 7,0%;
- созданный за годы советской власти крупный потенциал запасов и ресурсов в основном исчерпан, а выявляемые геологоразведочными работами мелкие и средние месторождения, находятся, как правило, в труднодоступных районах, с неразвитой инфраструктурой, характеризуются сложными горно-геологическими условиями освоения, зачастую низкими качественными показателями, значительно осложняющими и удорожающими процессы добычи и переработки минерального сырья;
- значительно сократились поисково-оценочные геологоразведочные работы, в основном из-за отказа горнодобывающих компаний в их проведении. Так, за 2005-2010 гг. по жидким и газообразным углеводородам 73% (72% из 98%) лицензии на такие работы возвращены государству;
- наблюдается интенсивно возрастающая тенденция роста потерь при добыче полезных ископаемых. В частности, извлечение нефти из недр

снизилось с 52-54% до 28-30%. Варварски разрабатывается Верхнекамское месторождение калийно-магниевых солей – одно из лучших в мире, где нормативно утвержденные Роснедрами потери составляют 60-70% и даже 80%. На открытых разработках потери при добыче возросли с 3-4% до 12-14%;

- почти повсеместная практика получения прав на пользование участками недр через аукционы (конкурсы не превышают 10% и то зачастую при наличии заявок от одного участника), означающая «соревнование» финансов, а не прогрессивных технологий, создает благоприятные условия для использования административного ресурса. Положительный опыт ХМАО по применению 2-х этапного получения лицензии: 1-ый – отбор эффективных технико-технологических средств и методов освоения месторождений, а 2-ой – конкурс предлагаемых финансовых ресурсов – не применяется. Оценка природоресурсного потенциала лицензируемых участков недр (т.е. возобновимых и невозобновимых ресурсов), содержащих минеральные образования, отсутствует и нет планов к ее проведению;

- продолжается рост техногенных месторождений. Согласно экспертным оценкам в настоящее время их скопилось 80-90 млрд.т при ежегодном приросте около 2 млрд.т. По экспертным оценкам (А.И.Кривцов, 2005 г.) к 2025 г. только по основным рудным месторождениям объем техногенных месторождений может достичь 150 млрд.т. При этом занимаемая ими площадь земельных угодий увеличится в 10-15 раз и достигнет 25-40 тыс.га. Некоторые компании, извлекая наиболее богатые или лучшие по условиям добычи участки, оставшуюся горную массу направляют в отвал. Так, на золоторудном месторождении «Купол» (Камчатка) со средним содержанием золота в руде порядка 40 г/т (!) в отвалах складировать рудную массу, содержащую до 3 г/т, что почти в 2 раза выше средних значений золота в исходных запасах по стране. Подобная участь постигла месторождение Кубаха;

- в стране отсутствует система подготовки юристов по горному праву, существующему в странах с развитой горнодобывающей промышленностью. Имеющиеся в России в ВУЗах горно-геологической направленности (Институт нефти и газа, МГРИ, Саратовский университет и др.) кафедры не могут выпускать дипломированных специалистов по горному праву, в т.ч. кандидатов и докторов наук, а также не могут участвовать в назначении и выплате стипендий Президента РФ и/или Правительства РФ. На обращение Комитета Государственной Думы РФ (далее - ГД РФ) по природным ресурсам, природопользованию и экологии (VI созыв) в Правительство РФ и Минобрнауки РФ о введении в специальности ВАКа «горного права» последнее ответило неубедительным и совершенно необоснованным отказом.

III. Предполагаемые причины неудовлетворительного состояния МПК

1. Общие положения

В общественном понимании одной из главных причин правомерно считать необоснованно пониженную роль и назначение МПК в жизнедеятельности нашего общества. Свидетельствами такого утверждения служат:

1) Отсутствие МПК в числе провозглашенных президентом 5 приоритетных направлений развития экономики страны. МПК отсутствует и в утвержденных Правительством РФ стратегических проектах и паспортах приоритетных направлений развития страны в среднесрочной перспективе (см. «Российскую газету» от 28 декабря 2016 г. №290 (7158).

2) В Федеральном собрании:

- природопользование, прежде всего МПК, отодвинуто на задний план (в ГД РФ Комитет по природопользованию объединен с Комитетами по собственности и земельным отношениям; в Совете Федерации (далее – СФ) Комитет по природным ресурсам упразднен, и вопросы природопользования совмещены с аграрно-продовольственной политикой);

- число депутатов и сенаторов, имеющих геологическое и/или горное образование, крайне ограничено, а юристов по горному праву вообще нет. При этом, распределение депутатов по многим профильным комитетам произведено не по профессиональному принципу, а по заданной доле фракций в каждом комитете пропорционально их представительству в ГД РФ.

3) В предвыборной программе ведущей в стране Всероссийской политической партии «Единая Россия» (Российская газета от 26 августа 2016 г. №191 (7059)) по выборам депутатов в ГД Федерального собрания РФ VII созыва о развитии промышленного сектора экономики, включая ТЭК, металлургию, минерально-промышленный комплекс, не сказано ни слова.

2. В сфере законодательной власти

1) В стране не существует полноценного и систематизированного правового поля, регулирующего совокупность горных отношений во главе с кодифицированным актом (Горным кодексом или кодексом о недрах и недропользовании). Действующий, считающийся базовым (не кодифицированным) ФЗ «О недрах», сыгравший в начале столетия положительную роль в становлении новой экономики, в настоящее время пополняется многочисленными поправками, не меняющими его концепцию, суть и принятую структуру. Более половины его статей содержат коррупциогенные правовые нормы. Разработанный учеными и специалистами РАН и Академии горных наук (АГН) «Модельный кодекс о недрах и недропользовании» стран-участников СНГ и утвержденный Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ, успешно используется этими странами, а в нашей стране не применяется. Следует также отметить то важное обстоятельство, что в свое время Межведомственной комиссией Совета Безопасности РФ по безопасности в сфере экономики своим

решением (23 марта 2001 г., в п.3, подпункт 2 предложено «...Министерству Природных Ресурсов рассмотреть вопрос о подготовке совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами проекта национального Горного кодекса – единого свода взаимосвязанных законов о недрах и недропользовании». В дальнейшем это решение подтвердило Правительство РФ (Распоряжение от 21 апреля 2003 г. №494-р).

2) В действующих законодательных актах, касающихся изучения, освоения и использования минеральных образований недр, отсутствует перспективная программа (3-5 лет) законотворческой деятельности.

3) Не разработаны принципы, методики и порядок предоставления количественных и качественных параметров геологической информации, с учетом методов ее получения. До сих пор нет узаконенной методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых.

4) Законодательством не установлены конкретные требования к экономически эффективным технологиям добычи и обогащения полезных ископаемых, а также нормированию показателей их извлечения. Не предусмотрен также процедурно-процессуальный порядок обеспечения достоверного учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов.

Ряд подзаконных актов, предусмотренных действующими горными законами, не разработан. Своевременная их подготовка практически не контролируется. Так, до сих пор не составлен государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (ст. 30 и 32 ФЗ «О недрах») – основа для определения стоимостной их оценки и налоговой политики.

5) «Рекомендации» парламентских слушаний, «круглых столов» и иных общественных мероприятий, проведенных в Федеральном собрании (ГД РФ и СФ), за период с 1997 г. по 2014 г. носят декларативный характер, практически не выполняются и не контролируются. Так, проблема необходимости разработки и принятия законопроекта «О геологическом изучении недр» обсуждается с 2001 г., когда впервые была принята на парламентских слушаниях в ГД РФ «Рекомендация» Правительству РФ разработать и принять такой закон. Более того, СФ в лице его Комитета по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в ноябре 2014 г. принимает рекомендацию о разработке концепции вышеуказанного законопроекта, адресованную АГН и Российскому геологическому фонду совместно с Росгеологией. Специалисты и ученые АГН совместно с Институтом проблем комплексного освоения недр РАН подготовили не только концепцию, но и укрупненную структуру законопроекта. Однако они оказались невостребованными Министерством Природных Ресурсов и Экологии (далее – МПРиЭ). СФ, проведя в ноябре 2016 г. «круглый стол» по материалам VIII съезда геологов, вновь принимают рекомендации в адрес МПРиЭ о разработке концепции вышеупомянутого закона, хотя она уже имеется.

3. В сфере государственной исполнительной власти

1) Большинство издаваемых министерствами, ведомствами, комитетами, агентствами и службами, занятыми в МПК, директивных документов, включая «Положения» о них, не содержат адресных указаний о персональной ответственности (во всех ее видах) лиц, выполняющих конкретные планы, задания и решения.

2) Отсутствует комплексная программа повышения эффективности функционирования горнодобывающей промышленности на перспективу (на 10-30 лет), целенаправленная на объединение ее секторов (ТЭК, цветной, черной, угольной подотрасли) с учетом прогнозируемого значительного роста спроса на продукцию МПК и конкуренции на мировом рынке.

3) Действующая в стране система государственного управления оказалась неупорядоченной и практически недостаточно результативной. Принятая руководством страны административная реформа в полной мере не оправдала возложенные на нее ожидания. Проведенное на ее основе деление федеральных органов власти на министерства, ведомства, комитеты, агентства и службы применительно к МПК привело к дублированию функций и полномочий (Ростехнадзор и Росприроднадзор), несогласованности отдельных решений и планов (МПРиЭ и Минэнерго) нарушению конституционного положения о самостоятельности органов законодательной и исполнительной властей и другим негативным последствиям введенной административной реформы (необоснованный рост аппарата госслужащих, чрезмерное бумаготворчество).

4) Росгеология, финансируемая Роснедрами, является одним из его подразделений и за более чем 5-летний период своего существования не приобрела соответствующий статус в иерархической структуре государственной власти.

5) Важнейшей, если не главной причиной ухудшающегося состояния МПК, следует считать отсутствие действенного механизма взаимодействия государства и бизнеса, трактуемое как государственно-частное партнерство (ГЧП). В принятом и введенном в действие с 01.01.2016 г. законе «О государственно-частном партнерстве» (№224-ФЗ от 13.07.2015 г.) в ст. 2 отмечается, что он основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского, Бюджетного, Градостроительного, Земельного, Лесного, Водного и даже Воздушного кодексов, а закона, пусть не кодифицированного, но считающегося базовым, «О недрах», нет. Юристы утверждают, что если бы ФЗ «О недрах» называли законодательством о недрах (надо полагать кодексом), то его следовало бы включить в закон о ГЧП. Как следствие, получается, что, во-первых, обозначенная в п.1 ст. 1 цель – «создание правовых условий для привлечения инвестиций» применительно к изучению и освоению ресурсов недр отсутствует, во-вторых, государство, по сути, устраняется от участия в создании проектов и соглашений по ГЧП в МПК, и, в-третьих, ожидать повышения эффективности его функционирования за счет господдержки не приходится. Не совсем ясна суть закона и механизм его реализации.

Рассматривая проблему ГЧП, целесообразно обратить внимание на чрезмерно большой разрыв между заработной платой управленцев и работников компаний.

Уместен также тот факт, что в некоторых крупных компаниях в работе Советов директоров участвуют не только академики РАН, министры, их заместители, но и представители Управления Президента РФ.

Действующий порядок частого применения т.н. «ручного управления» не всегда оправдан.

6) Предложенный и реализуемый механизм совершенствования техники и технологии ведения геолого-разведочных и горных работ, процессов переработки минерального сырья посредством создания и внедрения т.н. «наиболее доступных технологий» интересен и полезен с точки зрения сравнительного анализа имеющихся, в т.ч. в мировой практике, технических средств и методов освоения месторождений полезных ископаемых, однако административным воздействием, столь важную проблему не решить. Особенно если учесть такой объективно существующий факт, что любое минеральное образование по своим горно-геологическим условиям и другим характеристикам в своем роде уникально и неповторимо.

7) Принятая система платежей, налогов и сборов, не смотря на ряд полезных и нужных усовершенствований, сохраняет свою фискальную сущность и не способствует, в частности развитию малого и среднего горного бизнеса.

8) Отнесение Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых к ведению МПРиЭ контрпродуктивно и в большей степени отвечает ведомственным интересам. Предпринимаемые ей меры по совершенствованию своей деятельности, в т.ч. посредством создания Института компетентных персон, не способны, в частности, организовать проектное финансирование.

9) Государственная система контроля и надзора за деятельностью ведомств, компаний и фирм разрознена и неэффективна.

10) Не решена проблема кадрового состава геологов, горняков, правоведа и других специалистов горного производства.

11) Разделение участков недр на федеральные, региональные (местного значения) на основе одного показателя – величины разведанных запасов – очень спорно, недостаточно обосновано.

12) Не решен вопрос об обязательном наличии в ТЭО ликвидационного фонда, хотя такие поправки готовятся.

13) В Уставном капитале компаний отсутствует стоимостная оценка приобретаемого участка недр с содержащимися в нем невозобновимыми и возобновимыми природными ресурсами.

14) В разрабатываемых и издаваемых документах отсутствуют официально утвержденные термины и определения, применяемых в МПК.

IV. Предлагаемые рекомендации

1. Официально признать на высшем уровне государственной власти МПК одним из базовых секторов и приоритетным направлением развития экономики РФ, считая его ключевым звеном ГЧП.

Создать действенный, экономически, административно и политически сбалансированный механизм взаимодействия государства и бизнеса с ориентировкой на соблюдение общенародных интересов.

2. В целях упорядочения системы государственной исполнительной власти:

1) Осуществить отраслевой принцип деления органов государственной власти в МПК на ТЭК, включая угольную отрасль, черную и цветную металлургию, горно-химическую отрасль, нерудное горное производство. В первоочередном порядке создать геологическую отрасль с наделением ее соответствующими полномочиями, правами и обязанностями.

2) В обозримой (3-5 лет) перспективе создать единое правовое поле, представляющее собой Свод горных законов прямого действия на основе незамедлительного принятия кодифицированного законодательного акта – Горного кодекса РФ, в соответствии с которым создать единую взаимоувязанную систему институциональных законов. В частности, в первоочередном порядке целесообразно разработать и внести в ГД РФ проекты ФЗ «Об изучении недр», «О получении права пользования участками недр», «О рациональном и комплексном освоении и сохранении ресурсов недр», «О нефтедобыче и нефтепереработке», «О малом и среднем горном предпринимательстве», «О техногенных месторождениях минерального сырья», «О специальном налоговом режиме при недропользовании», «О комплексной горной экспертизе и горном аудите», «Об экологической безопасности недр и недропользования», «Об единой системе надзора и контроля за использованием ресурсами недр» и др. В основу Горного кодекса РФ может быть положен разработанный учеными отделения наук о Земле (ОНЗ) РАН и Московского городского отделения АГН и утвержденный в декабре 2002 г. в Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ Модельный кодекс «О недрах и недропользовании», реализованный в Казахстане, Белоруссии, Украине, Киргизии, но оставленный без внимания российской стороной – автором Кодекса.

3) В 2017 г. разработать и принять ФЗ «О геологическом изучении недр и геологической службе», взяв за его основу концепцию, укрупненную структуру и пояснительную записку, изложенную в работе, подготовленную специалистами и учеными АГН и ИПКОН РАН.

4) Внести поправки в закон «О государственно-частном партнерстве» в качестве отдельного раздела, касающегося минерально-промышленного комплекса России. В нем, в частности, предусмотреть введение в Уставный капитал соответствующих компаний и фирм ценность получаемых в пользование запасов полезных ископаемых, определяемую по специальной методике, подготовленной учеными РАН и ведомственными институтами. В

законе предусмотреть возможность проведения в добывающих компаниях научно-технической экспертизы по актуальным проблемам недропользования, в том числе по полноте, качеству и комплексности разработки месторождений полезных ископаемых и переработке минерального сырья и другим проблемам недропользования.

5) Руководителям ВУЗов горно-геологического профиля совместно с ОНЗ РАН и с участием общественных объединений (торгово-промышленной палаты, Общероссийского народного фронта, союзов и других организаций) обратиться в Минобрнауки РФ с коллективной просьбой ввести специальность «горное право» и включить ее в программу ВУЗов, готовящих кадры для геологической отрасли и горнодобывающей промышленности; ввести квоты в магистратуру, аспирантуру и докторантуру по этой специальности.

6) Пересмотреть функции Росприроднадзора и Ростехнадзора с передачей вопросов по охране недр в Ростехнадзор в соответствии с 9-летней государственной программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности». При этом выделить Росатомнадзор в самостоятельный Комитет в связи с его особым специфическим производством.

7) В налогообложении заменить налог на добычу полезных ископаемых специальным налоговым режимом.

8) С учетом Послания Президента РФ объединить и/или скорректировать тематику совместных исследований соответствующих институтов ОНЗ РАН и ведомственных НИИ по проблемам и темам, имеющим близкую по целевой направленности или идейному содержанию, выполняемых и/или планируемых исследований с участием бизнес-сообщества в сфере недропользования.

9) Исключить из ст. 130 Гражданского кодекса слова о том, что недра признаются «недвижимой вещью, недвижимым имуществом, недвижимостью», ибо это грубейшая ошибка в понимании сущности планеты Земля, условно отождествляемой понятием «недра».

10) Подготовить и направить в Федеральное собрание (ГД РФ и СФ) обоснованные предложения о включении в Регламент работ их комитетов положения об обязательном заслушивании «Заключений» Экспертных советов (комиссий) РАН по вопросам, затрагивающим интересы МПК, учитывая поправки, принятые ГД РФ на последнем ее заседании осенней сессии 2016 г., усиливающие парламентский контроль за реализацией принятых законов (см. «Российскую газету» от 28 декабря 2016 г. №295 (7163)). Дополнить эти поправки положением о том, что контроль распространяется и на «Рекомендации» парламентских слушаний, «круглых столов», проведенных по актуальным проблемам совершенствования деятельности МПК.

Председатель ЭКН ОНЗ РАН
проф., д.т.н.

Е.И.Панфилов

«___» января 2017 г.