

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ СЕВЕРА И ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Полянская И. Г., Атаманова Е. А., Юрак В. В.

Выполнен анализ государственной политики недропользования для целей освоения Арктики, обоснованы направления и мероприятия по ее совершенствованию в области геологического изучения недр для воспроизводства МСБ, в области лицензирования, в области добычи и переработки, в области национальной безопасности и комплексного освоения недр.

Ключевые слова: государственная политика недропользования; институциональное обеспечение; Арктика; недропользование в условиях Севера.

Государственная политика в области освоения минерально-сырьевой базы (МСБ) северных полярных и арктических территорий отражена в основных нормативно-правовых документах, среди которых ключевыми программными документами являются «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» и Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (далее Госпрограмма) [1–4]. Первые три документа определяют понятия, общие принципы, механизмы, цели и задачи государственной политики в Арктике, а также порядок и сроки ее реализации, а Госпрограмма конкретизирует государственную политику непосредственно в области освоения МСБ, основные мероприятия которой связаны с Севером и Арктикой, что нашло отражение в обозначенных задачах. При этом необходимо отметить, что за последние несколько лет декларируемые приоритеты государственной сырьевой политики изменились.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ свою политику в области недропользования до кризиса 2008–2009 гг. ори-

ентировало на решение задач, определенных программой [5]. В результате кризиса программные цели достигнуты не были, кроме того, изменился основной внешнеполитический вектор, что потребовало не корректировки уже исправленной Программы, а подготовки нового документа [6]. Действующая Госпрограмма направлена на решение следующих задач:

- повышение геологической изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, Арктики и Антарктики, получение геологической информации;
- воспроизводство МСБ;
- рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов [4].

В настоящее время ключевым направлением развития отечественной МСБ становится Арктика. Интерес к освоению арктической зоны России вспыхнул с новой силой несколько лет назад, когда геологоразведка подтвердила наличие там колоссальных запасов полезных ископаемых. В долгосрочной перспективе освоение МСБ Арктики наряду с дальневосточным шельфом неизбежно. Высокое значение Арктики и российского Севера требует повышенного внимания со стороны государства и особого режима хозяйствования [7]. До 2001 года Правительство Российской Федерации также рассматривало Крайний Север как важнейший ресурсный регион и проводило в отношении него политику государственного протекционизма, координацией которой занимался созданный в

1990 году Государственный комитет по социально-экономическому развитию Севера Российской Федерации (Госкомсевер РФ), обладавший полномочиями министерства. Однако в 2001 году Госкомсевер был упразднен, а его функции переданы Комитету по делам Севера в Министерстве экономического развития и торговли РФ. Современная государственная политика предусматривает значительное сокращение федеральных обязательств по возмещению удорожания функционирования систем жизнеобеспечения, производственной и транспортной инфраструктуры, регионализацию государственной поддержки за счет бюджетов субъектов Федерации. В то же время сейчас прорабатывается предложение Президента РФ В. В. Путина по созданию отдельного государственного органа, специализирующегося на реализации политики России в Арктике по аналогии с госкомиссией по Дальнему Востоку, которое было высказано им на расширенном заседании Совбеза РФ 22 апреля 2014 года. Вероятный статус будущего органа, курирующего развитие Арктики, – государственная комиссия с широкими полномочиями, как в свое время было сделано для Дальнего Востока.

Развитие недропользования, в первую очередь, зависит от степени обеспеченности формальными правилами. Основу формальных правил, система которых носит иерархический характер: от федерального до территориального (субъекта Федерации) уровня, составляет законодательство, полнота которого в части регулирования процесса недропользования в Российской Арктике оценивается лишь в 54,29 % [8].

Организационная система процесса недропользования, представленная на рисунке, имеет иерархический характер и является одним из системообразующих элементов формальной части институциональной системы недропользования.

С принятием Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений

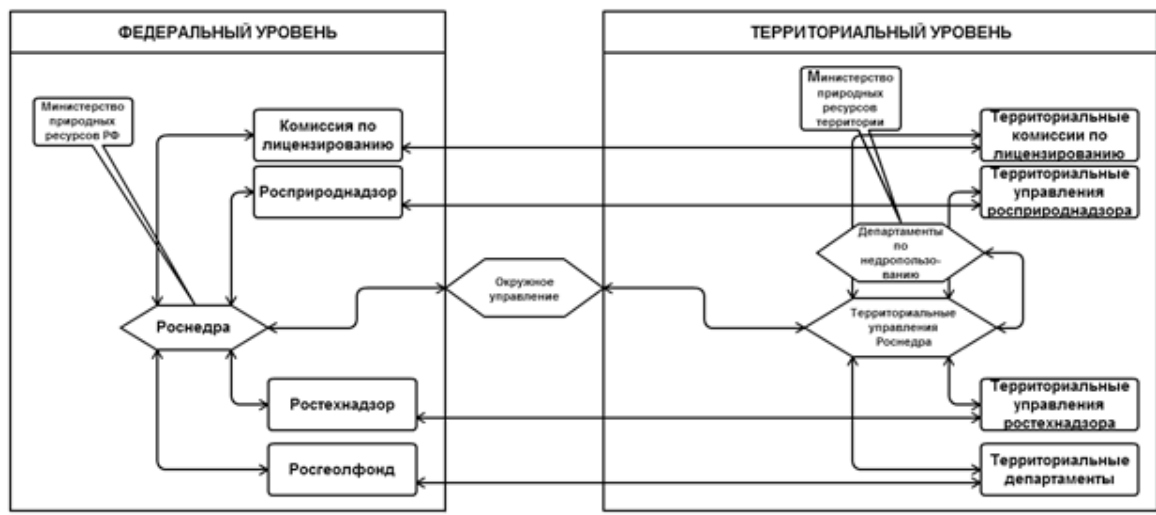
в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9, 10], у субъектов Федерации был практически отобран «второй ключ». В компетенции субъектов Федерации остались участки недр, содержащие месторождения, прежде всего, общераспространенных полезных ископаемых. Претерпели изменения и налоговые аспекты: изменилось соотношение перечисляемого в бюджеты различных уровней налога на добычу полезных ископаемых (налог на добычу углеводородного сырья в полном объеме перечисляется в федеральный бюджет); уплата налогов недропользователями была привязана к месту регистрации компании, а не к месту ее нахождения. В результате на долю субъектов Федерации в настоящее время приходится всего до 3 % доходной части рентных платежей [11]. В действующем законодательстве отсутствует правовое поле для использования в недропользовании таких широко распространенных в мире форм государственно-частного партнерства, как концессии и юниорные компании, а также венчурного финансирования.

По результатам анализа в число основных направлений развития формальных правил (законодательства) отечественной институциональной среды недропользования предлагается включить следующие:

– расширение полномочий субъектов РФ по регулированию пользования участками недр, содержащих не только общераспространенные, но и другие полезные ископаемые. Предоставить возможность распоряжения участками государственного фонда недр, не отнесенными к участкам недр федерального значения, правительствам субъектов Федерации;

– усиление государственной финансовой поддержки дальнейшей геологического изучения МСБ ТПИ ХМАО-Югры и ЯНАО,

освоение которой предполагалось в рамках проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный»;



Организационная система недропользования РФ

– закрепление права на деятельность малого геологоразведочного бизнеса – юниорных компаний;

– создание правовой основы для использования в недропользовании концессионной формы государственно-частного партнерства;

– создание условий для привлечения иностранных инвесторов к освоению недр федерального значения;

– создание условий для повышения конкурентоспособности российских сервисных компаний, как входящих в состав вновь созданного ОАО «Росгеология», так и действующих самостоятельно;

– закрепление права пользования участком недр за недропользователями, осуществившими открытие месторождения полезных ископаемых;

– создание возможности предоставления единой лицензии на геологическое изучение и добычу на участке недр комплексного состава. Под таким участком понимается участок, включающий в себя перспективные и потенциально-перспективные месторождения, возможное инфраструктурное развитие которых наиболее рационально проводить совместно [12].

Неформальные правила и нормы (традиции и обычаи, зафиксированные в неписаном или обычном праве, а также широко распространенные, устойчивые нормы поведения, взаимоотношений между государством, бизнесом и обществом, основанные на взаимных ожиданиях), структурирующие взаимодействие субъектов отношений в различных сферах их деятельности и выступающие как ограничения, находят выражение, во-первых, в сфере жизнедеятельности каждого человека (этикет, правила поведения и т. п., а также субъективное восприятие – менталитет, имидж); во-вторых, в сфере хозяйственной и традиционной деятельности (межличностные договоренности), предпринимательской этики (обычаи делового оборота, «кодексы поведения»). Применительно к северным территориям к таким отношениям можно отнести неформальное сотрудничество в рамках «корпоративно-социальной ответственности» (КСО). Формами такого сотрудничества, в первую очередь, являются договорные процессы с последующим оформлением соглашений о сотрудничестве между коренными малочисленными народами Севера и компаниями – недропользователями углеводородного сырья на территории родовых уго-

дий, традиционных территорий проживания коренных малочисленных народов Севера (КМНС).

КСО может реализовываться как в виде добровольных действий компаний по соблюдению общественных интересов в своей деятельности, так и через «административное давление», реализуемое в виде добровольно-принудительного участия бизнеса в поддержке социальной инфраструктуры, в особенности в моноиндустриальных регионах, и финансировании проектов и социальных программ органов власти на местном и региональном уровнях [13]. На уровне субъектов Федерации формами КСО являются соглашения о сотрудничестве крупных корпораций – недропользователей с правительствами округов, муниципальных образований, в которых определяются формы и методы социально и экологически ориентированного сотрудничества. Неформальные нормы отечественной институциональной среды недропользования также нуждаются в корректировке в связи с преобладающим представлением о безграничности природных ресурсов Севера и их «даровом» характере.

Наряду с реализацией конкурентного потенциала России в сферах энергетики и транспорта, повышения качественного уровня энерго-сырьевых отраслей, роста государственных расходов на развитие социальной, энергетической и транспортной инфраструктур, которые в конечном итоге должны значительно сократить разрыв с развитыми странами по уровню благосостояния российских граждан и повысить статус России в мировой экономике, необходимо обеспечить учет и защиту национальных интересов и безопасности страны, причем не только экономических, но и политических. Уже отмеченные направления совершенствования государственной политики в области освоения МСБ северных и арктических районов страны можно дополнить следующими:

1. В области геологического изучения недр для воспроизводства МСБ:

– восстановление и развитие системы стратегического изучения недр на региональ-

ном уровне (геологическая, геофизическая и геохимическая) с целью повышения степени изученности и подготовленности северных территорий для проведения прогнозно-поисковых и поисково-оценочных работ в большей степени за счет средств государства, в силу низкой комфортности проживания и слабой экономической привлекательности рассматриваемых территорий;

– дополнительное финансирование из средств федерального бюджета для проведения в большем объеме прогнозно-минералогических и поисково-оценочных работ на стратегические и остродефицитные виды полезных ископаемых, в первую очередь на уран, марганец, хром, высококачественные бокситы и др. в инфраструктурно неосвоенных регионах;

– разработка и внедрение программ и мероприятий по созданию научно-производственных структур в сфере недропользования, оснащенных новейшей техникой и технологиями, адаптированными для работы в северных и арктических районах, для проведения качественных региональных общегеологических исследований;

– проведение работ по геолого-экономической переоценке МСБ северных территорий с учетом условий рыночной экономики и мировой конъюнктуры, в том числе с целью создания основы для прогнозов и подготовки к реализации инвестиционных проектов;

– обеспечение широкого внедрения геолого-технологического картирования эксплуатируемых рудных месторождений для планирования текущей добычи и усреднения качества руд перед обогащением в целях значительного повышения показателей работы обогатительных фабрик и снижения потерь полезных компонентов;

– создание и внедрение мероприятий для становления и развития «юниорных» компаний, цель которых – выявление месторождений и последующий поиск инвесторов для реализации проекта их освоения;

– разработка и внедрение законодательно закреплённых экономических механизмов стимулирования проведения геологораз-

дочных работ за счет средств недропользователей, а также для активизации использования недропользователями наилучших технологий и новейшего оборудования в процессе геологического изучения недр, в том числе в условиях Севера;

- совершенствование классификации запасов твердых полезных ископаемых, позволяющее в полной мере использовать компьютерные технологии, современное программное обеспечение, геостатистику и блочное моделирование и т. п., для решения задач эффективного управления недрами в рыночных условиях. Наиболее эффективно этот вопрос могли бы решить совместными усилиями ассоциации добывающих компаний и профессиональные сообщества геологов и горняков;

- совершенствование институциональной среды недропользования для повышения эффективности развития этой отрасли [14];

- создание благоприятных условий для импортозамещения и развития отечественного приборостроения для геологического изучения недр, стимулирование иностранных инвестиций в форме технологий и патентов в отечественные геологоразведочные и горнодобывающие предприятия.

2. В области лицензирования:

- расширение полномочий регионов в осуществлении лицензионной политики, возвращение практики «двух ключей»;

- привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую промышленность Российской Федерации, обеспечение благоприятных условий для инвесторов в северные и слабоосвоенные регионы РФ;

- совершенствование институциональной среды недропользования в целях стимулирования развития крупного, среднего и малого горного бизнеса;

- совершенствование действующего законодательства в части развития концессионных форм;

- расширение использования рентного принципа при налогообложении недропользователей, с учетом кадастровой оценки минеральных ресурсов, внедрение наряду с абсолютной рентой и дифференциальной ренты

при формировании ставок налога на добычу полезных ископаемых;

- расширение практики предоставления сквозных лицензий на добычу и разведку месторождений полезных ископаемых для обеспечения расширенного воспроизводства МСБ;

- законодательное закрепление в лицензионных соглашениях не только административных, но и финансовых санкций за невыполнение недропользователем обозначенных условий освоения месторождений.

3. В области добычи и переработки:

- создание и внедрение программ и мероприятий для расширения спектра добываемых полезных ископаемых в традиционных горнодобывающих северных районах с целью поддержания МСБ действующих предприятий;

- создание экономических и социальных условий для совершенствования системы комплексной разработки месторождений с целью снижения потерь полезных ископаемых в недрах, а также сохранения экологического баланса территории;

- создание необходимых условий для комплексного использования добытого рудного сырья с целью извлечения на рациональной экономической основе попутных ценных компонентов [15];

- внедрение в практику горнодобывающих предприятий ведения непрерывного геолого-экономического мониторинга рудно-сырьевых баз, прежде всего по дефицитным и стратегическим видам минерального сырья;

- ускорение создания и внедрения высокопроизводительного оборудования и принципиально новых технологий по обогащению минерального сырья, переход на глубокое обогащение с целью повышения качества концентрата, агломерата, окатышей;

- проведение комплексной оценки отечественной МСБ по возможностям внедрения современных геотехнологических методов добычи и переработки сырья [16].

4. В области национальной безопасности и комплексного освоения недр:

- стимулирование финансовых органи-

заций на выдачу долгосрочных кредитов для финансирования проектов, которые реализуют отечественные горные компании в северных и арктических территориях и за рубежом;

– создание условий для переориентации горнодобывающих предприятий на внутренний рынок, внедрение стимулов для более глубокой переработки минерального сырья отечественными горнодобывающими компаниями [17];

– обеспечение опережающего развития транспортной (автомобильный и железнодорожный транспорт) и энергетической инфраструктуры северных районов на основе как прямого бюджетного финансирования, так и привлечения частных инвестиций с использованием механизмов частно-государственного партнерства.

Опыт реализации проекта «Урал про-

мышленный – Урал Полярный» показал важность выстраивания долгосрочной государственной политики и поступательного развития отрасли [18]. Реализация проекта привела к неоднозначному результату с точки зрения геологического изучения недр на восточном склоне Урала (прежде всего в пределах ХМАО-Югры). Ориентация на ускоренное геологическое изучение недр, проведение работ в районах, не имеющих транспортной и энергетической инфраструктуры привело к невыполнению или недовыполнению по целому ряду объектов запланированных геологическим заданием работ, в частности по качеству и количеству прогнозных ресурсов и разведанных запасов, что служит важным уроком для государственной политики в области освоения МСБ северных полярных и арктических территорий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ Д. А. Медведевым 18.09.2008 № Пр-1969.
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ В. В. Путиным 8.02.2013 г. № Пр-232.
3. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утв. постановлением Правительства РФ 21.04.2014 г. № 366.
4. Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 322.
5. Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, утв. приказом МПР России от 8.06.2005 № 160.
6. Душин А. В., Юркова Е. И. Российская сырьевая политика в условиях кризиса // Записки горного института. 2013. № 201. С. 27–33.
7. Полянская И. Г., Игнатъева М. Н. Методологические основы инновационного обеспечения регионального недропользования // Изв. вузов. Горный журнал. 2013. № 6. С. 18–25.
8. Методологическая оценка состояния и перспектив институционально-инновационного недропользования в Арктической зоне / А. И. Татаркин [и др.] // Экономика региона. 2014. № 3. С. 146–158.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.
11. Орлов В. П. Задачи законодательства о недрах в свете послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2004 г. // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2006. № 2. С. 3–6.
12. Полянская И. Г., Юрак В. В. Недропользование в российской Арктике в условиях ВТО // Бизнес, менеджмент, право. 2013. № 1(27). С. 43–48.
13. Башмакова Е. П., Залкинд Л. О., Степанова Е. Н. Институциональная среда развития Севера России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32. С. 14–19.
14. Чернявский А. Г. О состоянии геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы (твердые полезные ископаемые) // Аналитический вестник. 2014. № 16 (534). С. 58–79.
15. Козловский Е. А. Национальная безопасность в свете минерально-сырьевых проблем. Маркшейдерия и недропользование. № 4–5. 2011. URL: http://www.mgri-rggru.ru/INDEK/index.php?ELEMENT_ID=829
16. Олерский В. П., Золотов К. К., Зубков А. И. Пути развития минерально-сырьевой базы территории ХМАО-Югры на ближайшую перспективу. URL: <http://ugse.ru/index.php/component/content/article/44-2010-11-09-10-06-29/106-2010-11-10-12-21-58.html>
17. Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера // Заседание президиума Государственного совета № 36 // Основные направления государственной политики в отношении северных терри-

торий России. 2004. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2004/04/28/97302.shtml>

18. Федоров О. П., Душин А. В. Создание МСБ в зоне проекта Урал промышленный – Урал Полярный: анализ проблем и пути их решения // Разведка и охрана недр. 2011. № 12. С. 66–71.

Статья подготовлена при финансовой поддержке: программы РАН «Разработка стратегических ориентиров развития и институтов освоения северных, полярных и арктических территорий» № 12-П-47-2013, подпроект «Разработка стратегических приоритетов комплексного освоения минерально-сырьевой базы северных, полярных и арктических территорий Урала».

Поступила в редакцию 25 октября 2014 г.

Полянская Ирина Геннадиевна – кандидат экономических наук, доцент, заведующая сектором. 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, Институт экономики УрО РАН.

Агаманова Елена Александровна – экономист. 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, Институт экономики УрО РАН.

Юрак Вера Васильевна – аспирантка. 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, Институт экономики УрО РАН. E-mail: vera_yurak@mail.ru