

О НЕСОВЕРШЕНСТВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ДОБЫЧЕ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ



О. Б. СИНЕЛЬНИКОВ,
эксперт



М. И. СОКОЛОВ,
руководитель юридического
департамента

ОАО «ДВК групп»

К общераспространенным полезным ископаемым относятся нерудные строительные материалы (НСМ) и облицовочный камень.

В последние годы объемы строительства в России постоянно возрастают. При этом повсеместно наблюдается нехватка НСМ. Несмотря на огромный сырьевой потенциал страны, проблема обеспечения НСМ не решается. Основным препятствием тому является неэффективная законодательная база в области недропользования.

Представляется, что для решения данной проблемы было бы полезно обратиться к опыту наших соседей — финских законодателей. Финляндия — это страна с развитой индустрией строительства и строительных материалов. Благодаря рациональному недропользованию и заботе об окружающей среде она получила неофициальный статус страны — мирового эталона экологической чистоты.

Принципиальное отличие действующего в Финляндии законодательства в области недропользования от существующего в России заключается в том, что в Финляндии НСМ не относятся к категории полезных ископаемых. Это исключает необходимость проведения подсчета и утверждения запасов, а также подготовки проекта разработки карьера. Показательно, что отсутствие данной документации не мешает нашим соседям эффективно добывать сырье для НСМ и бережно относиться к окружающей среде.

В Финляндии для получения разрешения на добычу сырья для НСМ инвестор должен оформить всего два документа: договор с владельцем земли (как правило, таковым является коммуна — аналог района в России) на ее использование и договор с государственными экологическими службами, в котором недропользователю предписывается выполнить обязатель-

ный перечень мероприятий по защите окружающей среды.

Если на территории коммуны обнаруживается какой-либо вид НСМ, то она заказывает разведочное бурение на данном участке. На основании результатов бурения составляется небольшой отчет (не более 10 страниц), который хранится в администрации коммуны и бесплатно предоставляется любому инвестору. Ознакомившись с отчетом, инвестор принимает решение о начале инвестиционного процесса.

Администрация коммуны реально заинтересована в создании нового предприятия на своей территории, поскольку это будет способствовать появлению прямых и косвенных рабочих мест, увеличению финансовых оборотных средств магазинов, кафе, бензоколонок и др. Более того, для развития предприятия она готова на безвозмездной основе выделить денежные средства в размере нескольких сотен тысяч евро. Инвестору в Финляндии не приходится думать о строительстве дорог и их содержании, доставке топлива и т. д. Все это делается за счет средств коммуны. Считается, что инвестор должен заботиться о своем основном бизнесе и не отвлекаться на создание инфраструктуры. Задача властей как раз и заключается в обеспечении благоприятных условий для развития бизнеса. В итоге уже через два месяца после подачи заявки инвестор может приступить к горным работам по добыче сырья для НСМ.

Действующая в России система подсчета запасов сырья для НСМ и их утверждения в Территориальной комиссии по запасам (ТКЗ) была создана еще во времена СССР в условиях жесточайшего контроля. К компетенции ТКЗ относится принятие решений по результатам государственной экспертизы: подсчет запасов вновь выявленных, оцененных, разведываемых, во-

влекаемых в освоение и разрабатываемых месторождений полезных ископаемых; технико-экономическое обоснование кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах (приказ Министерства природных ресурсов РФ и Федерального агентства по недропользованию от 22.12.2005 г. № 1332).

В то же время, согласно постановлению Правительства РФ № 69 от 11.02.2005 г. («О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»), организация проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, подготовка геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участков недр местного значения осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сейчас, когда в стране наблюдается большой дефицит НСМ, эта система чрезвычайно затрудняет инвестиционный процесс, порождает взяточничество, лоббизм, создает условия для появления множества паразитирующих фирм, которые, пользуясь несовершенством законодательства, получают неоправданно высокие доходы за выполнение никому не нужной работы.

Первая проблема, с которой сталкивается инвестор, — это получение лицензии. Согласно последней редакции Закона «О недрах», геологическая разведка недр (до получения статуса месторождения) остается в компетенции федеральных властей, а дальнейшая эксплуатация месторождения (включая его доразведку) — в ведении государственных органов власти субъектов РФ.

Верховный суд в своем определении указал: «... статьей 3 названного выше Закона РФ «О недрах» определен перечень полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования». Как следует из ее содержания, геологическое изучение недр в любых, без исключения, целях или, в частности, геологическое изучение недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, к полномочиям вышеуказанных федеральных органов не отнесено, тогда как в соответствии с пунктом 9 статьи 4 Закона РФ «О недрах» установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 6 Закона РФ «О недрах», геологическое изучение недр является одним из видов пользования недрами, на что указал и сам суд в своем решении. Следовательно, установление порядка геологического изучения недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, как одного из видов пользования недрами, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Именно из такого разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации следовало исходить суду при толковании иных норм Закона РФ «О недрах» (Определение Верховного суда РФ от 04.10.2006 г. № 63-1'06-42).

Как следует из Инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых, участок недр получает статус месторождения с момента документального подтверждения факта выявления нового объекта, запасы которого в недрах квалифицированы по категориям C_1 и C_2 (приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 689 от 11 ноября 2004 г. «Об утверждении инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых»).

Ситуация осложняется, если недропользователь хочет получить совмещенную лицензию, т. е. лицензию на геологическое изучение и добычу полезных ископаемых. По этому вопросу федеральные и региональные власти до сих пор не пришли к единому мнению. Как же в такой ситуации быть инвестору, где ему получить лицензию? Между тем грань, разделяющая эксплуатацию месторождения и его изучение, весьма зыбкая. В процессе добычи сырья для НСМ приходится постоянно изучать массив горных пород, поскольку геологическая разведка по категориям C_1+C_2 не дает окончательного ответа о целесообразности ведения добычных работ.

Инвестору абсолютно все равно, где он получит лицензию, ему важно лишь, чтобы чиновники создали такую обстановку, при которой он мог бы, не отвлекаясь ни на что, заниматься своим непосредственным делом.

Не меньшая проблема для инвестора — поиск объекта для его дальнейшей разработки. Федеральные и региональные власти России отстранились от решения этой проблемы и никакой помощи инвестору не оказывают. В отличие от российских, финские региональные власти считают функцию предоставления информации в виде пакета инвестиционных предложений с кратким описанием каждого объекта наиважнейшей в своей работе.

Как и в советские годы, деятельность российских чиновников направлена главным образом на контроль и распределение частного и бюджетного капитала. Привычная система управления, действовавшая в стране долгие годы, нуждается в коренной реконструкции и переориентации на нужды людей, а не на обслуживание самих себя.

Сейчас поиск необходимого геологического проявления может идти двумя путями: первый, более дешевый путь — это самостоятельный поиск с помощью нанятых геологических служб, а второй — покупка на вторичном рынке фирмы с лицензией.

И вновь инвестор сталкивается с проблемой, весьма далекой от его непосредственной деятельности. Оказывается, необходимо организовывать поиск не столько геологического проявления, сколько железнодорожной станции, к которой можно будет присоединить тупик для размещения и погрузки состава

вагонов. Без такой привязки геологическое проявление теряет свою ценность.

Все затраты, связанные со строительством железнодорожного тупика и стрелок, тяжелым бременем ложатся на инвестора. Иногда эти затраты становятся сопоставимыми с затратами на строительство карьера и щебеночного завода. Известны случаи, когда услуги железнодорожников, связанные со строительством тупика, оценивались ими в размере 250 млн руб. Естественно, на такие затраты инвестор пойти не может, поскольку подобный проект никогда не окупится.

Непросто решается для инвестора и проблема обеспечения будущего объекта электроэнергией. Известно, что электрическая энергия дешевле дизельного топлива, которое существенно повышает себестоимость производства НСМ, поэтому приходится обращаться к энергетикам. И хотя они получают деньги за подключение к линиям электропередачи и постоянно будут получать их за потребляемую электроэнергию, инвестор все равно должен за счет своих средств строить линии электропередачи и трансформаторные подстанции. Получается, что будущий недропользователь не только вкладывает средства в собственный объект, но и инвестирует энергетиков, которые к тому же не особенно в этом заинтересованы, поскольку у них есть более легкие заработки, в основном бюджетные. Их роль в развитии сырьевой базы НСМ, очевидно, сводится к одному — диктовать свои монопольные условия.

В целом государство утратило контроль за развитием сырьевой базы НСМ. Тем не менее постоянно принимаются федеральные и региональные строительные программы, не подкрепленные надежным сырьевым обеспечением. Это означает, что сырьевая база НСМ будет развиваться эволюционным путем, а не революционным, как того требуют строительные программы. Если ничего не менять, то НСМ будут и далее оставаться дефицитными, и внутренние потребности придется удовлетворять за счет импорта.

Дефицитность НСМ порождает безудержный рост цен на них. Уже никого не удивляет стоимость гранитного щебня в Москве и Санкт-Петербурге свыше 1000 руб/т. Внутренний рынок достиг той опасной черты, когда приобретать гранитный щебень становится выгоднее в Швеции. Так, в Латвии шведский щебень из высокопрочного гранита стоит 18 евро/т. Если исключить политическую составляющую, то Латвии выгоднее покупать щебень в Швеции, а не в России.

Определив объект, инвестор должен приложить усилия для включения его в перечень объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, так как в пользование могут предоставляться только участки недр:

согласно утвержденным Министерством природных ресурсов Российской Федерации программам геологического изучения недр, воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы — для участков недр, геологическое изучение которых осуществляется за счет государственных средств;

согласно утвержденному Министерством природных ресурсов Российской Федерации перечню объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, официально опубликованному им в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

геологическое изучение которых осуществляется за счет собственных средств пользователей недр (приказ Министерства природных ресурсов РФ от 15.03.2005 г. № 61 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр»).

Порядок формирования перечней регулируется приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Федерального агентства по недропользованию № 658 от 29 декабря 2004 г. «Об утверждении временных требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование».

Затем инвестор подает заявку на получение лицензии на геологическое изучение выбранного участка. Далее информация об объекте публикуется в специализированных изданиях и размещается в Интернете. В течение 60 дней любой желающий может заявить о своих притязаниях на данный объект. Инвестору, который нашел объект, никто не гарантирует, что именно он получит лицензию. Изучать объект приходится на конкурсной основе за счет собственных средств, а ведь вполне может оказаться, что этот объект никакой ценности не представляет.

Инвестор должен провести геолого-изыскательские работы, подсчитать и утвердить объемы запасов первоначально по категории С₂, а затем — по категории С₁. Сведения, полученные в результате геологического изучения и разведки, становятся исходными данными для проектирования. Продолжительность всего комплекса геологоразведочных работ — около года, а их стоимость превышает 200 тыс. евро.

Как только инвестор по каким-либо причинам утрачивает интерес к освоению геологического проявления (а это случается нередко), он одновременно теряет все затраченные ранее средства (денги ему никто не вернет), а информация об объекте становится собственностью государства. Декларируя на словах важность создания благоприятных условий для инвестирования, государство на деле стремится переложить бремя затрат на поиск сырьевой базы НСМ на инвестора и при этом постоянно диктует ему свои условия.

В реальности утвержденные объемы запасов не соответствуют фактическим. Это всего лишь прогнозная оценка с некоторой долей вероятности. Дело в том, что подсчет запасов ведется в лучшем случае по результатам бурения, а скважины расположены на расстоянии 100–200 м одна от другой. Что находится между скважинами, определяется методом интерполяции.

По сути, существующие методы подсчета запасов позволяют установить объем общей горной массы, а не полезной ее части. Уровень достоверности такого геологического изучения весьма низок. Узаконить

данное несоответствие были призваны так называемые категории C_2 и C_1 , однако и они не дают однозначного ответа на вопрос, стоит ли инвестировать в данный объект. При разведке облицовочного камня эта информация вообще не имеет никакой ценности.

Ненадежность получаемых сведений делает вполне резонным вопрос о необходимости обязательной геологической разведки и защиты запасов. Инвесторы расценивают данную процедуру как ненужную. Понимают это и геологи, которые проводят разведку. Поэтому качество разведки никого не интересует, главное, чтобы были разрешительные документы и, в сущности, только за них, а не за разведку, в большом объеме инвестор платит деньги.

На практике для принятия решения об инвестировании достаточно располагать минимумом информации, полученной в результате бурения нескольких скважин. Далее путем простого расчета геометрических фигур можно определить объем горной массы. Именно так поступают в Финляндии. Почему бы нам, отбросив ложный патриотизм, не перенять финский опыт, тем более что технологические и экологические преимущества подобной организации работ по добыче сырья для НСМ неоспоримы.

Использование информации о результатах бурения вместо сложной, долговременной и дорогостоящей процедуры проведения геологоразведочных работ и защиты запасов позволит высвободить десятки, а возможно, и сотни тысяч человек, занимающихся этой бесполезной работой, и направить их на созидательную деятельность.

Более быстрое освоение инвестиций ускорит их окупаемость и будет способствовать уменьшению стоимости щебня. Повысится инвестиционная привлекательность производства НСМ.

И, наконец, отмена процедуры проведения геологоразведочных работ и защиты запасов создаст предпосылки для исключения коррупции, вымогательства и диктата монополиста, неизбежных при запутанной и сложной запретительной системе.

Сейчас геологи уже перестали довольствоваться платой за информацию о местонахождении геологического проявления, а эта плата весьма значительна — более 1 млн руб. Как условие предоставления информации об объекте инвестирования они навязывают услуги по всему комплексу работ, связанных с геологическими изысканиями и проектированием. Обычно такие фирмы не располагают финансовыми ресурсами, у них нет лабораторной испытательной базы, топографического оборудования, а зачастую и собственного бурового станка. Нередко в их штате отсутствуют даже такие специалисты, как геолог и топограф. При этом цены на навязываемые ими услуги постоянно растут. За бурение скважин при реальных затратах 500 руб/м они запрашивают 5000 руб/м, а за топографические работы при стоимости 2000 руб/га — 12000 руб/га. Деятельность таких фирм никто не контролирует, а законодательная база слишком слаба, чтобы бороться с этим явлением. Рыночные законы в данной сфере не работают, действует лишь монопольное право на найденный объект.

Получив фиктивные, ни к чему не обязывающие документы, подтверждающие их «финансовую состоятельность», они приобретают лицензию на разведку и дальнейшую эксплуатацию геологического проявления. Таких лицензий выдано уже несколько сотен, причем получением лицензии эти фирмы не ограничиваются. В последнее время они начали системный захват всех доступных геологических проявлений, чтобы в будущем принудить инвесторов выплатить им немалые суммы денег. Сложившаяся ситуация создает угрозу государственной безопасности, так как блокируется реализация национальных проектов в области строительства.

Затратив незначительные средства в виде собственного труда, а отнюдь не в виде денег, эти фирмы предлагают истинному инвестору купить юридически оформленную фирму с лицензией. Сейчас за такие фирмы, которые, кроме разрешительных бумаг, ничего не имеют, запрашивают от 1 до 3 млн евро. Показательно, что в Финляндии за те же деньги можно приобрести действующее предприятие. Парадоксальность ситуации состоит в том, что с юридической точки зрения действия таких фирм правомерны и соответствуют существующему законодательству.

Все, включая геологов, поняли, что, кроме получения разрешительной документации, геолого-изыскательские и проектные работы в рамках действующего законодательства практической ценности не имеют и никого, кроме чиновников, не интересуют. Поэтому из данной деятельности можно извлекать выгоду, якобы выполняя требования законодательства. Особой ответственности при этом нет, поскольку предполагается получение прогнозных или вероятных результатов.

Сейчас инвестор расценивает необходимость проведения всего комплекса геологоразведочных работ как препятствие при получении разрешительной документации.

Похожая ситуация складывается и с проектными работами. В отличие от подсчета объема запасов, проект отработки карьера должен базироваться на более точных расчетах. Понятно, что ни о какой точности не может быть и речи, если изначально используются весьма приблизительные исходные данные, а сами проекты (к слову, нередко выполняемые не горными инженерами, а геологами) как две капли воды похожи друг на друга (различаются лишь титульные листы и описания геологических особенностей месторождения). При подготовке проекта цель одна — получить легкие деньги, поскольку качество проекта никого не интересует, в том числе и самого инвестора, который рассматривает его как очередную помеху. Действительно, зачем ему нужен такой проект, если в нем отсутствуют экономические расчеты (а ведь именно они могут служить критерием правильности выбранной технологии), производительность карьера не рассчитывается, а принимается? К тому же выбор высокопроизводительного импортного оборудования, с техническими характеристиками которого проектировщик зачастую даже не знаком, осуществляет сам владелец карьера.

Раздел «Техника безопасности» в проекте во многом повторяет основные положения инструкций по технике безопасности машин, которые и без того приобретают вместе с техникой. Кроме того, на любом карьере есть должность инженера по технике безопасности, постоянно проводится инструктаж. От того, что в проекте есть данный раздел, травматизм не уменьшится. Он может снизиться только в том случае, если владелец карьера будет выделять средства на обеспечение техники безопасности и, главное, нести ответственность за любой случай травматизма. В рамках существующего законодательства владелец карьера за травматизм не отвечает, а с наемного управляющего персонала спрос невелик.

Единственно ценный раздел в проекте — это «Охрана окружающей среды». Однако требования данного раздела на практике не выполняются, не производится даже сбор отработанного масла, поскольку властями не организован его прием. В европейских странах предприятию не разрешат работать, если у него нет договора об обязательной сдаче отработанного масла специализированной аккредитованной фирме. Между тем отработанное масло можно использовать в качестве топлива в специальных теплообменниках. Кроме того, оно может быть регенерировано.

Отсутствие проекта не мешает финским фирмам вести паспорта отработки забоев, буровзрывных работ и т. д. Это необходимо как для экономического анализа, позволяющего оптимизировать эксплуатационные затраты, так и для отработки технологических параметров.

Предположим, что владелец карьера, соблюдая правила техники безопасности и охраны окружающей среды, но, не имея проекта, не может обеспечить эффективную добычу сырья для НСМ и получить прибыль. Скорее всего в этой ситуации он приостановит добычу или закроет карьер. То же самое постоянно происходит и при наличии проекта, поэтому абсолютно все равно, есть проект или его нет. В любом случае решение принимает владелец, и ему не нужны указания чиновников, не разбирающихся в экономической сущности бизнеса.

Предлагаемый анализ относится только к сырью, классифицируемому как общераспространенное полезное ископаемое. Естественно, он не распространяется на сырье, имеющее большую ценность.

В последние годы стало очевидно, что законодательство в области недропользования при добыче сырья для НСМ требует совершенствования. Для этого необходимо:

возложить на субъекты Российской Федерации обязанности по подготовке банка данных об инвестиционных объектах в виде кратких отчетов по результатам бурения разведочных скважин; следует выполнить

мониторинг всех известных геологических проявлений; региональные власти должны располагать источниками финансирования для бурения разведочных скважин выявленных геологических проявлений;

региональным властям провести ревизию всех ранее выданных лицензий и организовать кампанию по изъятию лицензий у финансово несостоятельных фирм с возвратом затраченных ими средств (разумеется, при документальном подтверждении); возврат денежных средств можно осуществить за счет новых владельцев лицензий;

отменить все виды лицензий (на изучение, разведку и разработку месторождения), заменив их договором между недропользователем и владельцами земли;

в рамках МПС в районах сосредоточения месторождений общераспространенных полезных ископаемых провести инвентаризацию всех железнодорожных станций и выявить те из них, где с наименьшими затратами можно использовать существующие тупики (при необходимости с их реконструкцией) или построить новые тупики для погрузки НСМ в вагоны;

отменить существующую практику подсчета и утверждения запасов; основными документами при добыче сырья для НСМ должны быть «Земельное дело», регламентирующее юридические взаимоотношения между недропользователем и владельцами земли, и договор с государственными экологическими службами, в котором содержится перечень обязательных мероприятий по защите окружающей среды.

Перечисленные преобразования позволят устранить многочисленные препоны, стоящие на пути инвестора, нормализовать ситуацию в отрасли и создать условия для решения проблемы обеспечения региональных и федеральных строительных программ недропользователями строительными материалами. **□**

E-mail: oleg_mineral@mail.ru

ON IMPERFECTNESS OF LEGISLATIVE BASE IN THE FIELD OF USAGE OF THE EARTH BOWELS IN MINING OF WIDELY DISTRIBUTED MINERAL RESOURCES

Sinelnikov O. B., Sokolov M. I.

Up-to-date state of legislative base in the field of usage of the earth bowels in Russian Federation during mining of non-ore building materials is analyzed. Several statements impeding efficient investing in the development of this industrial branch are revealed; it increases cost of final products and decreases its production volumes.

Key words: non-ore building materials, legislative base, investments, geological investigations, designing of mining works.

Поправка.

В юбилейном материале о дважды лауреате премии Совета Министров СССР, известном специалисте в области камерных систем разработки со взрыво- и вибродоставкой руды Г. М. Бабаянце по техническим причинам пропущена часть заслуг юбиляра. Приносим Григорию Макаровичу свои извинения.