

## **ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Григорий Юрьевич Боярко*

Национальный исследовательский Томский политехнический университет, 634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, 30, доктор экономических наук, зав. кафедрой экономики минерального сырья, тел. (382)260-62-95, e-mail: gub@tpu.ru

*Ярослав Викторович Золотенков*

Национальный исследовательский Томский политехнический университет, 634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, 30, юрист, старший преподаватель кафедры экономики минерального сырья, тел. (382)241-75-98, e-mail: jz69@sibmail.ru

Государственное регулирование недропользования Российской Федерации находится в постоянном развитии. Взаимоотношения недропользователей, государства и общества требуют новых правовых решений по вопросам организации геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, процедуре аукционов на пользование недрами, управления разработкой трансграничных месторождений, финансированию ликвидационных работ на отработанных месторождениях.

**Ключевые слова:** недропользование, правовые аспекты, государственное управление.

## **LEGAL AND ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF SUBSURFACE MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Gregory Y. Boyarko*

National Research Tomsk Polytechnic University, 634050, Russia, Tomsk, 30 Lenin Prospect, Doctor of Science, Head of the Department of Economics of mineral raw materials, tel. (382)260-62-95, e-mail: gub@tpu.ru

*Jaroslav V. Zolotenzov*

National Research Tomsk Polytechnic University, 634050, Russia, Tomsk, 30 Lenin Prospect, A lawyer, a senior lecturer in Economics of Mineral Resources, tel. (382)241-75-98, e-mail: jz69@sibmail.ru

State regulation of subsoil use of the Russian Federation is in constant development. Relations between subsoil users, government and society call for new legal decisions concerning the organization of exploration work on the reproduction of the mineral resource base, the procedure of auctions for subsoil use, managing the development of cross-border deposits, financing of liquidating works in the fields of waste.

**Key words:** subsurface management, legal aspects, public administration.

Государственное регулирование недропользования в Российской Федерации осуществляется на основании Закона РФ «О недрах» 1991 г. [1], регулярно пополняемого и трансформируемого в соответствии с изменениями взаимоотношений между недропользователями, государством и обществом. Тем не менее в настоящее время имеется несколько проблемных направлений организа-

ции недропользования, требующих правовых решений со стороны государства и действий со стороны недропользователей.

1. Слабая экономическая заинтересованность недропользователей в организации и проведении геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации (ст. 35 Закона РФ «О недрах»). Работы по геологическому изучению недр могут проводиться за счет средств бюджета и собственных средств недропользователей (ч. 4 ст. 36.1. Закона РФ «О недрах»).

В то же время у недропользователей недостаточно мотивировано собственное производство ГРП, результаты которых дают прибыль лишь в будущем периоде, а финансирование необходимых расходов на них необходимо осуществить в текущее время. В результате финансирование ГРП осуществляется по остаточному принципу, а в случае кризисных ситуаций сокращается в первоочередном порядке.

Со стороны государства осуществляется стимулирование воспроизводства МСБ путем представления налоговых льгот (налоговых каникул на стадиях ап-стрима), прямых дотаций (частно-государственного партнерства в инновационных работах [2]), изменения системы бухгалтерского учета затрат на ГРП в ПБУ 24/2011 (капитализация ГРП [3, 4]). Однако эти меры носят локальный и индивидуальный характер и не могут переломить ситуацию.

Предлагается рассмотреть в качестве обязанности недропользователей по воспроизводству МСБ исполнения показателя коэффициента восполнения ресурсной базы. В мировой практике добывающие компании, несмотря на то что работают в условиях риска, добровольно представляют общественности информацию по среднему коэффициенту восполнения своей ресурсной базы за последние 10 лет, который в силу долгосрочности отраслевых проектов считается более показательным для состояния МСБ компаний. Но в отличие от мировой практики, российские недропользователи получили в свое распоряжение подавляющее большинство месторождений, подготовленных ранее за государственный счет, не понеся потерь от геологических рисков. На основании этого от Российской Федерации хозяйствующим недропользователям может быть предъявлено требование по воспроизводству минерально-сырьевых ресурсов, сопоставимому с извлеченными из недр запасами. При этом добросовестным недропользователям с  $K_{ВРБ} > 1,5$  возможно представление дополнительных преференций в части доступа к новым участкам недр и налоговых преференций, а аутсайдерам ( $K_{ВРБ} < 0,75$ ) – отказ в предоставлении налоговых льгот.

2. Фактическая монополизация мероприятий по ВМСБ, проводимых за счет средств федерального бюджета.

Мероприятия по государственному геологическому изучению недр, финансируемые за счет средств бюджета, осуществляются государственными

(бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, на основании государственного задания (ч. 3 ст. 36.1 Закона РФ «О недрах»). Некоторые из них, не обладая необходимой для производства работ материально-технической базой на местах, являются, по сути дела, дополнительными посредниками между государственными органами и геологоразведочными предприятиями, фактически исполняющим данные работы на основании договора субподряда.

Следует ограничить практику предоставления преимущественного права производства геологического изучения недр государственным предприятиям только работами по региональному геологическому изучению недр, поиску и разведке месторождений ограниченного списка стратегических полезных ископаемых. В части регулирования субподрядных работ имеет смысл установить лимит накладных расходов, оставляемый генеральному подрядчику за координацию субподрядов, а также организовать супервайзинг производства геологоразведочных работ независимыми наблюдателями.

3. Проблема единственного заявителя в процедуре проведения аукционов на право пользования участками недр.

Действующие нормативно-правовые документы по процедуре организации аукционов недропользования [5] устанавливают, что в случае участия в аукционе единственного заявителя он признается несостоявшимся. Передача участка недр единственному заявителю не предусмотрена. В то же время при проведении конкурса единственному заявителю участок недр передается на начальных условиях на основании отдельного заявления.

С целью обхода проблемы единственного участника аукциона со стороны потенциальных недропользователей появилась практика участия в аукционах поставных компаний, не имеющих реальных намерений осуществлять недропользование.

Рекомендуется внести дополнение в действующий Административный регламент по организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами нормы по возможности передачи участка недр единственному заявителю при проведении аукциона.

4. Несовершенство механизма по согласованию добычных работ на месторождениях, разделенных на две и более части, принадлежащие различным недропользователям.

Имеет место расположение отдельных месторождений полезных ископаемых на территории двух и более участков недр независимых недропользователей, а также различных административных территориальных образований [6]. При этом на трансграничных площадях возникают правовые и организационные противоречия в хозяйственной деятельности недропользователей и работы надзорных органов. Особенно остро этот вопрос стоит для нефтегазовых месторождений, где возможны перетоки полезного ископаемого между различными участками недр.

Оптимизация работ на разделенных участках единых месторождений возможно в двух направлениях:

- дифференциации месторождения на изолированных участках недр независимых недропользователей (предлагается для месторождений твердых полезных ископаемых);

- интегрирование нефтегазовых месторождений в одних руках на условиях либо юнитизации интересов субъектов недропользования путем создания совместного предприятия-оператора разработки трансграничного месторождения, либо консолидации трансграничного месторождения в единый участок недр с компенсацией затрат и упущенной выгоды недропользователей, теряющих права на участки недр.

Если для регулирования дифференцированных участков недр и процедуры юнитизации трансграничных объектов имеется опыт государственного регулирования, то для консолидации трансграничных месторождений необходимо разработать новый специальный регламент. Кроме этого необходимо закрепить функции государственного управления трансграничных месторождений внутри федеральных округов РФ за Департаментами (межрегиональными территориальными органами) Роснедр РФ, а участки, подведомственные различным территориальным органам, – непосредственно за Федеральным агентством РФ по недропользованию.

5. Отсутствие механизма по накоплению средств, необходимых для проведения работ по выводу месторождения из эксплуатации, ликвидации построенной инфраструктуры и рекультивации нарушенных территорий.

Ликвидационные работы осуществляются на завершающем этапе работы по месторождению в условиях дефицита финансовых средств на фоне падения или отсутствия текущих доходов операторов этих объектов. Нередки и факты выделения операторов отработанных месторождений в отдельные организации и их банкротство без осуществления ликвидационных процедур.

Необходимо создать механизм резервирования финансовых средств в период доходной разработки месторождений с адресным финансированием проектов по ликвидации основных производственных фондов на выработанных месторождениях с образованием траст-фондов и наполнением последних государственными облигациями [7, 8].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 13.07.2015) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).
2. Золотенков Я.В., Боярко Г.Ю. Правовые и экономические проблемы геологоразведочных работ и пути их решения // Горный журнал. - 2015. - № 2. - С. 4-8.
3. Боярко Г.Ю. Капитализация геологоразведочных работ // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. - 2000. - № 4. - С. 40-43.
4. Романюк В.Б., Боярко Г.Ю. О капитализации затрат на проведение геологоразведочных работ // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. - 2014. - № 5. - С. 31-36.

5. Приказ Минприроды РФ от 17.06.2009 N 156 (ред. от 22.02.2012) «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.08.2009 N 14476).

6. Боярко Г.Ю., Золотенков Я.В. О совершенствовании управления разработкой трансграничных месторождений полезных ископаемых // Горный журнал. - 2015. - № 11. - С. 8-13.

7. Анашкин О.С., Крюков В.А. О проблеме ликвидации основных производственных фондов на месторождениях полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. - 2012. - № 2. - С. 18–27.

8. Стровский В.Е., Косолапов О.В. Специфические особенности постановки ликвидационных работ и их финансирования // Известия высших учебных заведений. Горный журнал. - 2015. - № 8. - С. 35-43.

© Г. Ю. Боярко, Я. В. Золотенков, 2016