

## ГОСУДАРСТВО И БИЗНЕС В СФЕРЕ СОВРЕМЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Корепанов Н. А.

*В статье рассматриваются актуальные вопросы функционирования государственных институтов и бизнеса в сфере отношений недропользования в изменившемся правовом поле. На основании анализа нормативной правовой базы и практики контрольно-надзорной деятельности автором предлагаются меры, направленные на повышение эффективности государственного контроля как функции управления недропользованием, являющегося важным условием обеспечения устойчивого развития российской экономики и ее интеграции в мировую экономику, улучшения благосостояния граждан.*

*The article deals with current issues of functioning of public institutions and business relations in the subsoil use change-Aligned legally. Based on the analysis of the legal framework and practice compliance and enforcement, the author suggests measures to improve the efficiency of state control, as a function of subsoil management, which is an important condition for ensuring a sustainable development of the Russian economy and its integration into the global economy, improve the welfare of citizen.*

**Ключевые слова:** контрольно-надзорная деятельность, принципы контроля, государственная собственность, недропользование, минерально-сырьевые ресурсы, законодательство (право), лицензионные соглашения, чиновники, интересы.

**Key words:** compliance and enforcement, the principles of control, public property, use of mineral resources, mineral resources, legislation (law), licensing agreements, чиновники, interests.

Никто не станет подвергать сомнению тот факт, что богатая природная база России – сильный аргумент в геополитике. И в современной России она по-прежнему играет весьма важную роль локомотива в продвижении российской экономики на инновационный путь развития, обеспечивая тем самым ее устойчивое развитие.

В этой связи весьма актуально обратить наше внимание на состояние использования одного из ее компонентов – недр, являющихся *государственной собственностью*. А это значит, что государственные институты и бизнес-структуры призваны, прежде всего, решать национальные социально-экономические и экологические проблемы в сфере отношений недропользования, затрагивающие не только и не столько корпоративные интересы, сколько интересы всех граждан России.

Рассматривая эту важную миссию под углом зрения полноправного члена России в ВТО, где все не однозначно в части возможных плюсов и минусов, на наш взгляд, государственные институты и бизнес-структуры должны уже сегодня быть готовы к успешному функционированию в новых

координатах. В условиях конкурентной борьбы с зарубежными компаниями на российской природно-ресурсной площадке они обязаны отстаивать национальные интересы в рамках трансформирующегося российского законодательства к требованиям международных нормативно-правовых актов.

То есть богатством России надо уметь распорядиться рачительно в интересах своих граждан и с выгодой в стратегическом плане развития национальной экономики.

Одним из значимых государственных институтов, способствующим эффективному управлению недрами является Росприроднадзор и его территориальные структуры, базирующиеся в субъектах Российской Федерации, важнейшей задачей для которых остается обеспечение законности недропользования всеми без исключения пользователями недр. Контрольно-надзорные мероприятия, осуществляемые Росприроднадзором, являются важной частью заключительного этапа управления при его определенной самостоятельности как функции управления.

Контрольно-надзорные действия в данной работе следует рассматривать как проверку и наблюдение эффективности выполнения управленческих решений (лицензионных условий пользования недрами) со стороны бизнес-структур, подведение результатов контрольных мероприятий и выработка корректирующего действия в отношении объекта недропользования. Контроль предполагает получение не только количественной, но и качественной информации и ориентирован на будущие события.

Из этого следует, что контрольные институты участвуют в обеспечении социально-экономической стабильности государства и общества, содействуют обнаружению отклонений от заданных целей, своевременно разрабатывают активные меры по ликвидации случившихся отклонений и их последствий.

Анализ теории и практики осуществления контрольно-надзорных мероприятий, проводимых Управлением Росприроднадзора по Республике Коми, убедительно доказывает, что эффективное исполнение контрольно-надзорных функций возможно при соблюдении ряда важнейших принципов - *непрерывности, действенности и своевременности.*

Как нами уже было отмечено, эффективное недропользование есть основа для развития инновационной экономики и дальнейшего поступательного роста благосостояния граждан России. Согласно данным статистики ФНС России, поступления администрируемых ими доходов в январе-

августе 2011 г. в консолидированный бюджет Российской Федерации составили 6442 млрд руб., в их числе налоги за добычу полезных ископаемых составили 1305 млрд руб. (20,2%). Следовательно, задача обеспечения устойчивой, результативной деятельности бизнес-структур в сфере недропользования (своевременное и в полном объеме выполнение лицензионных соглашений, в т.ч. по уровням объемов добычи и объемам геологоразведочных работ) должна быть предметом пристального внимания со стороны государственных институтов и прежде всего контролирующих.

Вместе с тем тенденции последнего времени свидетельствуют об обратном, ослаблении роли государственных институтов по обеспечению эффективного использования недр, в то время как бизнес, это следует признать, не всегда готов всецело взять на себя ответственность за повышение устойчивости недропользования и обеспечение экологической безопасности.

Так, по данным контрольно-надзорной деятельности Управления Росприроднадзора по Республике Коми, за 2011 год выявлены и пресечены нарушения требований законодательства о недрах в части невыполнения объемов геологоразведочных работ (лицензионные условия) у 12 из 17 проверенных недропользователей. То есть более 70 процентов бизнес-структур по различным причинам не выполнили взятые ранее на себя обязательств по эксплуатации недр, фактически являющихся госзаказом. В результате не проведены в полном объеме сейсморазведочные работы, не выполнены работы по строительству поисковых, разведочных и эксплуатационных скважин, допущены отставания по действующему и нагнетательному фонду скважин, нарушены сроки ввода месторождений в эксплуатацию и др. Следует отметить, аналогичная ситуация характерна для многих российских регионов, где осуществляется недропользование.

Все это является серьезной угрозой обеспечению стабильности развития сферы недропользования и воспроизводства минерально-сырьевой базы, определяющих динамичность развития сырьевого сектора экономики, являющегося на сегодня одним из конкурентоспособных на мировом рынке.

Одной из причин выше упомянутой негативной тенденции, на наш взгляд, является *нарушение принципов государственного контроля*, закрепленных на законодательном уровне.

Так, в декабре 2008 г. был принят Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) муниципального контроля" (далее по тексту «Закон»). Следует признать, подобный законодательный акт востребован как бизнесом, так и надзорными структурами государственной власти всех

уровней. Однако правомерно возникает вопрос к его качественному наполнению, т.е. в какой мере он регламентирует обеспечение эффективного исполнения государственными институтами контрольно-надзорных функций и в то же время защищает бизнес от произвола чиновников. Рассмотрим эти позиции с точки зрения обеспечения государственных интересов.

Данный «Закон» предусматривает проведение проверок предпринимателей - недропользователей с периодичностью один раз в три года (гл.2., ст.9., ч.2.), что фактически способствует бесконтрольности над выполнением госзаказа по объемам добычи минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов и объемам геологоразведочных работ со стороны государственных институтов. В последующие три года, *после проверки, недропользователи «вне контроля» и сами определяют виды, сроки и объемы работ, руководствуясь интересами собственников и акционеров компании.*

А как быть с государственными интересами, ведь недра являются собственностью государства?

Существующее положение должно вызывать серьезную обеспокоенность со стороны институтов государственной власти и побудить их к профессиональным, грамотным действиям по изменению данной ситуации.

Достичь положительной динамики по обеспечению выполнения госзаказа по объемам добычи полезных ископаемых и ГРП возможно в случае соблюдения принципов осуществления государственного геологического контроля на всем российском пространстве. *Контрольно-надзорная деятельность должна осуществляться на основе следующих важнейших принципов - непрерывности и своевременности проведения контрольных мероприятий*, а не раз в три года, как это установлено 294 ФЗ, «скоророжденным» в 2008 г.

Согласно «Закону» *проверка - совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия) производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.* В отсутствие должного контроля со стороны институтов государства за деятельностью недропользователей, эксплуатирующих месторождения полезных ископаемых, по своему усмотрению трудно рассчитывать на ритмичность и полноту

воспроизводства и поставки МСР и ТЭР для удовлетворения, прежде всего, внутренних потребностей национальной экономики, а также обеспечения национальной минерально-сырьевой безопасности.

Министерству природных ресурсов и экологии РФ и законодательной власти необходимо ускорить работу по совершенствованию данного «Закона» и законодательства о недрах в целом, задействовав в этих целях профессионалов, честно отстаивающих интересы государства, которых у нас немало.

Задача власти заключается в том, чтобы отладить работу государственных институтов, обеспечивающих функционирование рынка, а для этого необходимо обеспечить правовое пространство, адаптированное к международным требованиям и учитывающее интересы государства и отечественного бизнеса.

На что следовало бы обратить внимание при работе над «Законом»:

1) снизить нагрузку на государство содержанием чиновников, занимающихся межведомственным согласованием ежегодных планов проведения плановых проверок и проведения внеплановых проверок (ст.9., ч.6);

2) упорядочить документооборот, сопровождающий подготовку и проведение контрольно-надзорных мероприятий;

3) расширить применение нормы п. 2, ст.3 «Закона» о презумпции добросовестности в отношении чиновников, осуществляющих проверки. Государство, реализуя контрольно-надзорную политику в отношении бизнес-структур, получит искомый результат при условии полного доверия к ее исполнителям;

4) исключить формализм в оценке и наказании нарушителей законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды. Считать недопустимым, когда суды по формальным признакам уводят от ответственности нарушителей законодательства;

5) более четко сформулировать и дать комментарии к норме права подпункт "а" пункта 2, части 2, статьи 10, определяющей внеплановые проверки по жалобе граждан по согласованию с прокуратурой при условии (а) возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан ...);

б) разработать формат и периодичность отчетности недропользователей перед контрольно-надзорными органами по основным параметрам госзаказа, в т.ч. по уровням объемов добычи и объемам ГРП (лицензионным условиям), являющейся важным условием

исполнения надзорных функций государства. Согласно п.1, ч.1., ст.2. «Закона» указанные уполномоченные органы государственной власти должны вести *систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализировать и прогнозировать состояние исполнения обязательных требований* при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

7) ужесточить требования бизнес-структурам по предоставлению в контрольно-надзорные структуры полной, своевременной и достоверной информации о состоянии недропользования для принятия грамотных и своевременных мер, обеспечивающих рациональное, комплексное использование недр и защиту окружающей среды;

8) рассмотреть возможность дифференцированного подхода к периодичности проверок недропользователей с учетом их весомости для устойчивого развития национальной экономики. В этих целях использовать метод ранжирования объектов недропользования по запасам МСР. Например, *нефтяные объекты контроля с извлекаемыми запасами свыше одного млн тонн проверять ежегодно, а с меньшими запасами - один раз в три года.*

Не менее серьезной проблемой на пути достижения эффективного недропользования продолжает оставаться сложившаяся государственная система лицензирования пользования недрами (в том числе пользования недрами в целях геологического изучения и добычи различных видов полезных ископаемых). Она требует дальнейшего совершенствования в целях более полного учета государственных интересов и интересов бизнеса и усиления ответственности субъектов этих отношений как в процессе предоставления права пользования недрами (формирование условий пользования недрами), так и при реализации лицензионных условий (госзаказа) недропользователями.

В настоящее время большинство действующих лицензий не включают условия ответственности недропользователей за невыполнение лицензионных программ ГРП, за причинение ущерба государству вследствие нерационального недропользования и несвоевременного ввода в освоение нефтяных и газовых месторождений и др.

Причиной такого положения послужило то, что значительная часть лицензий была выдана в 90-х г.г. XX в. сроком на 25 лет, когда, во-первых, процесс лицензирования недропользования не был должным образом обеспечен в правовом и методическом отношении. Во-вторых, отсутствие в настоящее время большого желания у чиновников Роснедра изменить положение дел в сторону конкретизации условий пользования недрами. При этом Роснедра проводят политику по продлению

действий лицензий на сроки до окончания стадии разработки месторождений (до достижения конечного коэффициента нефтеизвлечения (КИН)), а это на десятки лет.

Пробелы в формировании конкретных условий пользования недрами негативным образом сказываются на осуществлении контрольно-надзорной деятельности и, в конечном счете, на обеспечении устойчивого недропользования, т.е. выполнения сроков освоения месторождений, выхода на расчетные сроки промышленной добычи и расчетные объемы ГРП, формирование доходной части от недропользования, поступающей в консолидированный бюджет Российской Федерации, и т.д.

Наличие правовых, организационных, методических недостатков в регулировании процессов недропользования, определенное влияние тенденций значимости саморегулирования в сфере недропользования, имеющиеся недоработки в реализации органами исполнительной власти своих властно-распорядительных полномочий и контрольных функций требуют необходимых существенных изменений действующего законодательства о недрах. Этот процесс должен протекать динамично и профессионально, принимая во внимание то, что российская экономика уже глубоко интегрирована в мировую.

Изложенные направления совершенствования отношений в сфере недропользования с точки зрения права и осуществления лицензирования недропользования далеко не исчерпаны. Однако принятие мер со стороны заинтересованных и полномочных представителей государственной власти по вышеуказанным проблемам будет конкретным шагом на пути повышения действенности контрольно-надзорной деятельности, а это в свою очередь положительно скажется на защите интересов как государства, так и самого бизнеса в сфере отношений недропользования.

В качестве заключения. Национальные интересы России, обладающей значительными минеральными ресурсами, должны быть определяющими при сбалансированном развитии мировой экономики и при глобализации минерально-сырьевых баз. Успех в этом направлении будет определяться наряду с правовыми, социально-экономическими, экологическими условиями и условиями в области управления, где не малая роль отводится контрольно-надзорным институтам.

Только сильная и дееспособная государственная власть, руководствующаяся национальными интересами, а также превращение бизнес-структур в полноценных агентов рыночных отношений в сфере недропользования, выражающих интересы общества, позволят более динамично развивать

рыночную экономику, успешно решать национальные социально-экономические и экологические проблемы и сделать Россию конкурентоспособной в мировом окружении.

**Список литературы:**

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 30.07.2010 N 242-ФЗ.
2. Корепанов Н.А. Современный контроль недропользования. – Сыктывкар: Сыкт. лесн. ин-т, 2005. 140с.
3. Кривцов А.И., Б.И. Беневольский, В.М. Минаков. Национальная минерально-сырьевая безопасность. Введение в проблему / под общ. ред. А.Е. Наталенко и И.Ф. Мигачева. М: ЦНИГРИ, 2000. 196с.

**Literature:**

1. Federal Law "On protection of legal entities and individual entrepreneurs in the state control (supervision) and municipal control" of 30.07.2010 N 242-FZ.
2. Korepanov N. A. Modern control subsoil. - Syktyvkar Sykt. Forest. Inst, 2005. 140 p.
3. Krivtsov A. I., B. I. Benevolsky, V. M. Minakov. National mineral resource security. Introduction to the Issue / under total. Ed. A. E. Natalenko and I. F. Migacheva. M: TsNIGRI, 2000. 196 p.