

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА

ECONOMICAL PROBLEMS IN USE OF SUBSURFACE AND DEVELOPMENT OF THE MINERAL RESOURCES COMPLEX

УДК 338.5:553.98:502.3

П.В.БЕРЕЗОВСКИЙ, канд. экон. наук, доцент, pav1358@mail.ru
Санкт-Петербургский государственный горный университет

P.V.BEREZOVSKIY, PhD in econ. sc., associate professor, pav1358@mail.ru
Saint Petersburg State Mining University

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЕДОМСТВЕННЫХ КАДАСТРОВ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Кадастр является способом учета и оценки, отвечающим современным административным и экономическим условиям. Анализ существующих кадастров природных ресурсов показывает, что они не отвечают новым административным и экономическим отношениям, формирующимся в России. Необходимо составление кадастра природных ресурсов по территориальному принципу. Учет природных ресурсов в таком кадастре должен вестись по объектам и единым классификационным единицам, принятым для каждого вида природного ресурса.

Ключевые слова: кадастр, вторичные минеральные ресурсы, системная оценка, экономическая оценка, инструмент оценки.

STATE OF THE ART AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF THE DEPARTMENTAL CADASTRES OF NATURAL RESOURCES

The cadastre is a method of the account and estimation, which answers of modern administrative and economic conditions most of all. The analysis of the existing cadastres of natural resources demonstrates, that they do not answer new administrative and economical ratios reshaped in Russia. Compiling the cadastre of natural resources by a territorial principle is necessary. The account of natural resources in such cadastre should conduct on plants and uniform classification units accepted for each aspect of a natural resource.

Key words: cadastre, secondary mineral resources, system estimation, economic estimation, tool of an estimation.

В современных российских условиях необходимость получения унифицированной и достоверной информации о природных ресурсах и, особенно, о минеральных ресурсах приобретает все большую остроту и актуальность. В условиях рыночной эконо-

номики необходимо сочетание государственного регулирования и системы рыночных механизмов, что особенно актуально в отраслях, связанных с природопользованием. Ведение кадастров природных ресурсов является достаточно эффективным спосо-

бом регулирования государством процессов в сфере природопользования вообще и недропользования в частности. Слово кадастр пришло из французского языка (*cadastre*), который, в свою очередь, получил его из греческого (дословный перевод – лист, реестр). Термин кадастр имеет два толкования: 1) список лиц, подлежащих обложению подушным налогом; 2) систематический свод сведений, составляемых периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом [2]. Таким образом, в общем виде кадастр представляет собой систематизированный свод сведений, составляемых (или обновляемых) периодически или путем непрерывных (текущих) наблюдений над соответствующим объектом в части его качественных, количественных и стоимостных характеристик. Кадастр может включать рекомендации по использованию объектов наблюдений или явлений и конкретные предложения по их охране.

В современных условиях кадастр природных ресурсов наряду с информационной базой, т.е. чисто учетной функцией, приобретает функции фискальные и экономические. В настоящее время в странах с развитой рыночной экономикой государственные межведомственные организации ведут различные виды кадастров. Следует отметить, что в США, где имеет место частная собственность на недра, формируются региональные кадастры, находящиеся в ведении правительств соответствующих штатов [3]. В Российской Федерации составление и обновление кадастров преимущественно находится в сфере ответственности промышленных или федеральных министерств.

На сегодняшний день на основе действующего законодательства Российской Федерации составляются тематические ведомственные кадастры, которые были созданы на основе законодательства о недрах, земле, водах и лесах, принятого в свое время Верховным Советом СССР. По своему характеру и содержанию кадастр – это совокупность научно обоснованных и достоверных данных о количественном и качественном составе каждого природного объекта, о его составных частях, субъектах прав на них

(собственников, владельцев, пользователей, арендаторов). Указанные данные ежегодно пополняются. Ведение кадастров природных ресурсов возложено на федеральные органы по управлению природными ресурсами, органы власти субъектов Федерации, а также на государственные природоохранные органы на основании экологического законодательства Российской Федерации.

Наиболее разработанным в методологическом и практическом отношении является Государственный земельный кадастр (ГЗК). Он включает сведения о количестве и качестве земель, бонитировке почв, о правовом режиме земель и иных объектов учета, их распределении по собственникам земли, земледельцам, землепользователям, арендаторам и категориям земель, об их количественных, качественных и оценочных (экономических) характеристиках. Земельный кадастр – это государственный банк данных о земельных ресурсах. Объектами кадастров учета являются земельные участки и территориальные зоны. Ведение Государственного земельного кадастра представляет собой неразрывно связанную последовательность процедур сбора, обработки, учета, хранения и предоставления сведений, осуществляемых по единой методике на всей территории Российской Федерации, и состоит из процессов формирования (регистрации) и учета объектов. Непосредственное руководство разработкой и внедрением автоматизированной системы кадастра (АС ГЗК) возложено на Федеральный кадастровый центр (ФКЦ «Земля»), функционирующий как государственное предприятие. Начальный этап создания системы должен был завершиться в 1997 г. Однако проблемы с финансированием не позволили реализовать всю совокупность предусмотренных мероприятий в намеченные сроки. В 1998 г. начался второй этап развертывания системы, главной задачей которого является создание земельно-информационного банка данных на всех уровнях, обеспечивающего поддержание учетной и оценочной частей земельного кадастра. В настоящее время составление этого кадастра продолжается. Ведение ГЗК возложено на земельные органы Министер-

ства природных ресурсов и экологии Российской Федерации с целью наиболее эффективного использования земель и их охраны.

Государственный водный кадастр (ГВК) создан для учета водных объектов, составляющих Единый государственный водный фонд. Водный кадастр включает в себя три раздела: кадастр поверхностных вод, кадастр подземных вод и кадастр использования водных ресурсов. Ведение кадастра было в свое время возложено на различные организации, включая Министерство геологии (раздел «Подземные воды»).

К основным показателям водного кадастра в настоящее время отнесены следующие: расход воды в реках (сток через установленный створ за единицу времени) в среднем за год и за определенный период; урез воды – состояние и динамика уровня воды по естественным и антропогенным причинам; объем воды в водоеме и ряд других.

Кроме того, в водном кадастре фиксируется качество природных вод (характеристики концентраций вредных веществ и индикаторы, отражающие изменения в жизнедеятельности гидробионтов). С этими сведениями сопрягаются данные о наличии, динамике и качестве подземных вод (за их сбор и обработку отвечает гидрогеологическая служба); использование (забор) вод, включая их потребление и сброс стоков в водоемы и иные водоприемники (службы водного хозяйства и гидрогеологии МПР России и государственной статистики).

Учет водных ресурсов в нашей стране имеет более чем тридцатилетнюю историю развития. Однако и теперь целый ряд данных, получаемых в результате этого учета, вызывает значительные сомнения в части их объективности и достоверности. Это касается, в первую очередь, показателей, отражающих сброс конкретных вредных веществ в водоемы и оценивающих фактическую загрязненность природных вод (концентрации отдельных вредных веществ в значительном числе природных водных источников).

Следует отметить, что в ГВК не предусмотрена экономическая оценка водных ресурсов. Последнее обстоятельство обуслов-

лено рядом причин, главной из которых является несовершенство методологии такой оценки.

Государственный лесной кадастр (ГЛК) учитывает лесной фонд страны с целью рационального использования, планирования лесного хозяйства, охраны и воспроизводства леса. Мероприятия по созданию ГЛК осуществляются в соответствии с «Основными принципами лесного законодательства», принятыми в 1993 г. Эти работы в настоящее время ведутся в основном на региональном уровне при ограниченном централизованном управлении и финансировании этих разработок (особенно активно работа развернута в Архангельской, Нижегородской и Свердловской областях, в Республике Башкортостан и ряде других субъектов Федерации).

Учет лесного фонда ведется по группам: зеленые зоны, полезащитные полосы, курортные полосы и т.д. В состав лесного кадастра включены следующие разделы: государственная регистрация землепользований (лесофондодержателей); количественный учет лесных ресурсов; качественная характеристика лесных земель (бонитировка почв); экономические характеристики лесов. Следует отметить, что в силу целого ряда причин в ГЛК представлены в настоящее время лишь самые общие количественные и качественные характеристики лесных угодий.

Государственный кадастр отходов ведется в соответствии с федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе, при этом порядок его ведения определяется Правительством Российской Федерации.

Особенность этого кадастра состоит в том, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе вести региональные кадастры отходов, включая

в них данные, предоставляемые органами местного самоуправления и юридическими лицами, чья деятельность связана с хранением и использованием отходов. Порядок ведения региональных кадастров отходов определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в ряде субъектов Российской Федерации проводится паспортизация и ведутся кадастры техногенных минеральных объектов. Достаточно активно работа по учету техногенных образований Среднего Урала проводится в Свердловской области.

Следует отметить, что в кадастре используются только самые общие характеристики и показатели учета отходов, при этом практически отсутствуют показатели экономической оценки отходов, в том числе горно-промышленных.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (ГКМПИ) является наиболее объемным и практически используемым. Он содержит информацию по разведанным месторождениям и представляет собой свод кратких унифицированных описаний (паспортов) месторождений и проявлений ископаемых. В соответствии с Федеральным законом «О недрах», принятым в самом начале 1990-х гг., ГКМПИ РФ ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народно-хозяйственных целях. Кадастр систематизирует сведения, характеризующие количество и качество запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, а также содержащихся в них компонентов, информацию о горно-геологических, гидрогеологических условиях и горно-технических особенностях разработки каждого месторождения, об их геолого-экономической оценке, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых.

Специфика кадастра состоит в том, что его данные заносятся в специальные паспорта, в которых приводятся сведения о бассейнах распространения полезных ископаемых, их ведомственной принадлежности, дате открытия и ряд других.

ГКМПИ РФ используется для оперативного ознакомления с основными характеристиками месторождений и проявлений полезных ископаемых и содержит отсылки к более детальным их описаниям в отчетах о результатах геолого-разведочных работ, технико-экономических обоснованиях и сопутствующих документах. Поиск, обработка и выдача информации ГКМПИ РФ по запросам организаций осуществляется как в автоматизированном режиме с использованием компьютерной техники, так и традиционными методами.

Ведение кадастра в советское время было возложено на Министерство геологии СССР совместно с отраслевыми министерствами. Геологическая служба приступила к формированию Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых в 1974 г. В настоящее время объем массива паспортов месторождений и проявлений полезных ископаемых, хранящихся в Росгеолфонде, достигает 50 тыс. единиц. Учтено около 3 тыс. месторождений подземных вод.

Следует иметь в виду, что в советское время кадастры месторождений составлялись по отраслевому признаку, по показателям, специфичным для той или иной отрасли. Ведение таких кадастров возлагалось на соответствующие отраслевые министерства. Наиболее разработанным в методическом и практическом плане был Экономический кадастр промышленных месторождений цветных металлов. Методическая разработка и практическая апробация кадастра была осуществлена в 80-х гг. XX в. совместно ЦНИИ экономики и информации цветной металлургии и Ленинградским горным институтом. Экономический кадастр промышленных месторождений цветных металлов входил в состав Государственного кадастра месторождений полезных ископаемых. Дальнейшее развитие работ по созданию системы

кадастров в Горном институте привело к разработке кадастра отходов горно-обогатительного и металлургического производства предприятий цветной металлургии. Такой кадастр стал частью Экономического кадастра промышленных месторождений цветных металлов и составлялся на основе Отраслевой методики кадастрового учета отходов горно-обогатительного и металлургического производства предприятий цветной металлургии (В.В.Чалов, Ю.М.Арский, П.В.Березовский и др.) [1], которая прошла апробацию на предприятиях цветной металлургии Урала и Казахстана.

Государственный кадастр составляется и ведется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации на основе геологической информации, которую предприятия, осуществляющие геологическое изучение недр, обязаны предоставлять в федеральный и территориальный фонды в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Геологическая и иная информация о недрах, полученная пользователем недр за счет государственных средств, является государственной собственностью, и пользователь недр по установленной форме сдает ее в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации для хранения и систематизации. Порядок и условия использования указанной информации определяются федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с законодательством Российской Федерации [1]. На основе этой информации и составляется государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых.

Отметим, что в соответствии с законодательством Российской Федерации в настоящее время ведутся также Государственный кадастр недвижимости и Кадастр городских территорий.

Анализ существующих кадастров природных ресурсов показывает, что они не отвечают новым административным и эконо-

мическим отношениям, сложившимся в России, по следующим основным причинам:

- не удалось добиться методической согласованности построения кадастров и сопоставимости соответственно количественных и качественных показателей, поскольку кадастры природных ресурсов и методики их построения создаются различными ведомствами и носят отраслевой характер;

- использование информации, содержащейся в кадастрах, остается весьма сложной задачей в связи с техническими проблемами получения ряда сведений и характеристик;

- в кадастрах природных ресурсов либо отсутствуют, либо представлены незначительно показатели, позволяющие оценить социально-экономическую и экологическую эффективность использования природно-ресурсного потенциала на соответствующей территории.

Указанные проблемы не снижают важности и ценности работы, которая была проделана при создании существующей системы кадастров. Ведомственные (отраслевые) кадастры должны быть использованы в качестве постоянно обновляемых банков информации для учета и оценки природных ресурсов. При этом принципиально новые экономические отношения и соответственно административная структура, действующая в стране, требуют новых подходов к системе учета природных ресурсов, отражающих специфику сформировавшейся рыночной экономики в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Березовский П.В. Экономическая оценка вторичных минеральных ресурсов. СПб, 2006.
2. Словарь иностранных слов. М., 1988.
3. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. М., 2008.

REFERENCES

1. Berezovskiy P.V. An economic estimation of secondary mineral resources. Saint Petersburg, 2006.
2. Dictionary of the foreign words. Moscow, 1988.
3. Sokolov V.I. Natureusing in USA and Canada: economic aspects. Moscow, 2008.