

Е.В.ТАНИН, аспирант, *evgenytanin@gmail.com*
Российской государственной университет нефти и газа им. И.М.Губкина, Москва

E.V.TANIN, post-graduate student, *evgenytanin@gmail.com*
Gubkin Russian State University of oil and gas, Moscow

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗУЧЕНИЯ И ОСВОЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ (МНОГОКОМПОНЕНТНЫХ) МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Рассмотрены проблемы нормативно-правового регулирования изучения и освоения комплексных (многокомпонентных) месторождений полезных ископаемых в Российской Федерации. Основное внимание уделено реализации одного из ключевых требований к рациональному использованию и охране недр – наиболее полного извлечения из недр наряду с основными полезными ископаемыми, совместно с ними залегающих (попутных). Проанализированы пробелы правового регулирования в указанной области и предложены пути совершенствования законодательства.

Ключевые слова: комплексное использование, комплексные (многокомпонентные) месторождения, попутные компоненты, метан.

LEGAL REGULATION OF GEOLOGICAL STUDIES AND EXPLORATION OF COMPLEX (MULTICOMPONENT) DEPOSITS. PROBLEMS AND THE WAYS OF IMPROVEMENT.

The article covers the issues of normative regulation of geological studies and exploration of complex (multicomponent) deposits in the Russian Federation. There are considered the problems of realization the principle of extraction main and associated minerals, which is one of the main requirements of rational use and protection of subsoil use. In addition to that there are analysed legal deficiencies in this sphere and offered the ways of legislature improvement.

Key words: complex use, complex (multicomponent) deposits, associated components, methane.

Одна из важнейших проблем в сфере недропользования – минерально-сырьевая безопасность и воспроизводство минерально-сырьевой базы. Приблизительно 75 % российского экспорта приходится на минерально-сырьевой комплекс. Не без оснований можно говорить о том, что природные ресурсы Российской Федерации являются основой отечественной экономики. Особый статус природным ресурсам придает и Конституция РФ, объявляя их основой жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. И действитель-

но, рациональное, комплексное использование природных ресурсов способно и в краткосрочной, и в долгосрочной перспективе обеспечить мультипликативный эффект доходных поступлений, стабильное развитие нашего государства.

В России большинство месторождений полезных ископаемых содержит ряд компонентов, представляющих немалую экономическую выгоду для российской экономики. Иногда сопутствующие компоненты имеют самостоятельное значение, а их общая экономическая ценность нередко превышает цен-

ность компонента основного. Возможна и обратная ситуация, когда добыча попутных компонентов совершенно нерентабельна и финансово обременительна. В этом случае недропользователи осуществляют или выборочную (внепроектную) отработку месторождений, что приводит к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, или полностью игнорируют требования комплексной добычи, что влечет нерациональное, некомплексное использование месторождений. В этой связи особенно актуальна проблема согласования интересов государства как собственника недр и компаний-недропользователей. Ведь государство заинтересовано в наиболее полной, комплексной отработке любого месторождения, в то время как недропользователи исходят исключительно из собственных финансово-оправданных и обоснованных интересов (если добыча попутных компонентов полезных ископаемых не будет рентабельной и потребует дополнительных финансовых или технологических вложений, ни один недропользователь не будет заинтересован в комплексной добыче).

Поскольку речь пойдет о правовом регулировании, следует обратиться к анализу отечественного и зарубежного законодательства, регулирующего данный вопрос. Зарубежная практика свидетельствует, что в ряде стран требования по рациональному и комплексному использованию недр зафиксированы в законах и трансформируются в разрешительных документах, обязательных для исполнения. Законодательное закрепление подобных требований обусловлено, прежде всего, исчерпаемостью минерального сырья, а также требованиями по экологической безопасности хозяйственной деятельности.

Действующий закон РФ «О недрах», являющийся основополагающим в области регулирования отношений недропользования, не содержит термина комплексные (многокомпонентные) месторождения полезных ископаемых, поэтому на данный момент не может возвести его в категорию правовых.

Следует сказать, что этот закон был принят в начале 1992 г., 20 лет назад. Кроме того, существенное влияние на его принятие

и становление оказал переходный период становления рыночной экономики и стремительные попытки привлечь иностранные инвестиции в недропользование. В закон неоднократно вносились изменения, в 1995 г. была принята его новая редакция, которая в последующем также претерпела неоднократные изменения и дополнения. В 2008 г. были внесены, пожалуй, самые концептуальные изменения: был закреплен особый статус участков недр федерального значения; установлены требования, предъявляемые к пользователям недр, претендующим на участки недр федерального значения; установлен максимальный порог участия иностранных инвесторов.

Необходимо отметить, что, несмотря на очевидный прогресс законодательства о недропользовании, действующая редакция закона «О недрах» нуждается в дальнейшей доработке. В частности, закон не содержит такой важнейшей институции, как комплексные (многокомпонентные) месторождения полезных ископаемых.

Очевидно, что качество юридической техники периода принятия закона было невысоким. В качестве примера можно сравнить закон «О недрах» с законом «Об охране окружающей среды», который содержит в статье 1 «Основные понятия» толкование терминов, используемых в законе. Напротив в законе «О недрах» основные понятия не только не толкуются, но вообще отсутствуют их систематизация. Указанный пробел необходимо устранить внесением соответствующих изменений в закон «О недрах». В том числе необходимо включить в него понятие комплексных (многокомпонентных) месторождений полезных ископаемых.

Можно предложить следующее определение комплексных (многокомпонентных) месторождений полезных ископаемых – это месторождения, содержащие в себе, помимо основного, несколько видов иных полезных ископаемых и других ценных попутных компонентов, обладающих экономической ценностью. Комплексные (многокомпонентные) месторождения полезных ископаемых также можно определить как месторождения, которые содержат, кроме основ-

ного компонента, еще более одного ценного попутного компонента.

Основная проблема состоит в том, достаточно ли для признания месторождения комплексным (многокомпонентным) наличия одного ценного попутного компонента, или их должно быть больше.

Целесообразно также закрепить понятие комплексное освоение недр, под которым следует понимать наиболее полное и экономичное освоение всех видов природных ресурсов, находящихся в недрах, либо одновременно, либо последовательно, либо одного из них, но при обязательном сохранении возможности использования в дальнейшем и всех других.

Необходимо дать определение попутных полезных ископаемых, которые следует понимать как полезные ископаемые, расположенные в контуре месторождений и проявлений полезных ископаемых, добыча которых при разработке основного полезного ископаемого и использовании в народном хозяйстве может быть рентабельной и востребованной экономикой государства и будет осуществляться в интересах нынешнего и будущих поколений.

Возможно, стоит рассмотреть и понятие попутных компонентов как заключенных в основных и попутных полезных ископаемых минералов, химических элементов и их соединений, которые хотя и не имеют определяющего значения для промышленной оценки месторождений, но извлечение которых при переработке добываемых полезных ископаемых может быть рентабельным и востребованным.

Статья 23 закона «О недрах» устанавливает необходимость обеспечения наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов. Кроме того, предусмотрен перечень требований к деятельности на участке недр недропользователя. Он обязан:

- строго соблюдать технологические схемы переработки минерального сырья, обеспечивающие рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов;

- вести достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- обеспечивать выполнение стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр;

- соблюдать требования технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;

- соблюдать требования законодательства, а также утвержденные в установленном порядке стандарты (нормы, правила) по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами и первичной переработкой минерального сырья;

- выполнять условия, установленные лицензией.

Постановление Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118 устанавливает порядок подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и по видам пользования недрами. Так, в Постановлении указано, что технические проекты представляют собой технические и технологические решения, обеспечивающие выполнение условий пользования участком недр, рациональное и комплексное использование и охрану недр. Среди требований к содержанию технического проекта важным является закрепление в нем технико-экономических показателей разработки месторождения, степени извлечения основных и попутных полезных ископаемых, а также мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа.

Таким образом, можно утверждать, что законодательно установлена обязанность разрабатывать месторождения комплексно. Однако, как показывает правоприменительная практика, далеко не все технические проекты отвечают указанным требо-

ваниям, и недропользователи зачастую их игнорируют.

Чтобы регламентированные законом «О недрах» и подзаконными правовыми актами нормы и принципы реализовывались на практике, необходимо в требования к содержанию технических проектов при разработке комплексных (многокомпонентных) месторождений полезных ископаемых включить разработку технико-технологических решений, обеспечивающих комплексное и рациональное пользование недрами. Пользователи недр должны предоставлять и обосновывать механизмы максимально полного извлечения как основных компонентов, содержащихся в месторождении полезных ископаемых, так и попутных.

Очевидно, что для решения данной проблемы нужно активизировать работу контрольно-надзорных служб, установить меры ответственности, соответствующие нарушениям, вплоть до досрочного прекращения права пользования недрами. Федеральному агентству по недропользованию необходимо внести изменения в лицензии и технико-проектную документацию, где требование комплексного использования недр отсутствует.

Как известно, самой распространенной формой предоставления права пользования на участок недр является состязательная процедура предоставления (конкурс или аукцион). Приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 17 июня 2009 г. № 56 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами» определяет последовательность и сроки административных процедур по проведению конкурсов и аукционов. Анализ конкурсного и аукционного предоставления в пользование участков недр показал, что в правовых нормах не закреплена обязанность пользователя недр (участника конкурса или аукциона) предоставить документацию, подтверждающую максимально полное извлечение как основных компонентов, содержащихся в месторождении полезных ископаемых, так и попутных.

Хотя есть и положительные примеры. Так, согласно условиям аукциона на право пользования недрами с целью разведки и добычи каменного угля и метана на северо-восточном и юго-восточном участках Апсатского каменноугольного месторождения, расположенного в Каларском районе Читинской области, были установлены следующие требования:

1) победитель обязан завершить оценку метаносности лицензионного участка, осуществить подготовку и представить геологический отчет по результатам оценки на рассмотрение в уполномоченные государственные органы;

2) победитель аукциона обязан подготовить технический проект, предусматривающий извлечение и промышленное использование метана.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, к которой предъявляются определенные требования относительно формы и содержания. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью, в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Одним из таких условий является определение вида полезного ископаемого и согласованный уровень добычи минерального сырья при пользовании недрами. Таким образом, указанная норма фактически игнорирует требования к техническим проектам в части комплексного освоения месторождений. Данная коллизия также требует скорейшей ликвидации в законодательном порядке: лицензии должны выдаваться одновременно на основной вид полезных ископаемых и на попутные.

В рамках комплексного изучения и освоения месторождений полезных ископаемых необходимо согласование интересов недропользователя и государства как собственника недр. Государство заинтересовано в воспроизводстве минерально-сырьевой базы, открытии новых крупных месторождений, наполняемости федерального бюджета,

рациональной и комплексной обработке любого месторождения. Но, как уже было отмечено, добыча попутных компонентов не всегда рентабельна. Поэтому многие проекты разработки месторождений с трудно извлекаемыми попутными компонентами далеко не всегда окупаются или окупаются в долгосрочной перспективе, что снижает интерес недропользователей.

В случае получения лицензии на геологическое изучение недр, разведку и добычу полезных ископаемых (совмещенная лицензия) недропользователи не всегда заинтересованы в эффективной работе по геолого-разведке из-за опасений недропользователей, связанных с возможным открытием в пределах одного лицензионного участка одного или нескольких новых месторождений. Казалось бы, чего опасаться? Ведь открыто новое месторождение, остается только начать его разрабатывать и получать прибыль. Однако существует потенциальная возможность признания данного участка недр участком недр федерального значения. А к подобным участкам предъявляются определенные требования к субъектному составу, которым недропользователь, ведущий работы на данном лицензионном участке, может не соответствовать. В этом случае ему возместят, как показывает практика, не более 20 % расходов на открытие месторождений.

В результате распространена ситуация, когда недропользователи открывают несколько месторождений и утверждают технико-проектную документацию на каждое из них, хотя с позиций экономической эффективности, в которой заинтересован как недропользователь, так и государство, с по-

зиций рационального и комплексного освоения месторождений, целесообразнее разрабатывать месторождение как единый юнит, т.е. по одному техническому проекту.

Для решения указанных проблем необходимо предусмотреть для недропользователей различного рода преференции: экономические и правовые, т.е. поощрять заинтересованность недропользователей в комплексном использовании недр. Среди таких преференций выделим основные:

- получение недропользователем безусловного права на пользование сопутствующими компонентами, выявленными в процессе освоения основного;

- снижение налога на добычу полезных ископаемых для недропользователей, которые добились наиболее комплексного освоения недр (например, в сравнении с теми требованиями, которые установлены в техническом проекте);

- создание более гибкой системы льготного налогообложения в зависимости от сложности работ (трудноизвлекаемость, сложные геолого-географические условия и т.д.);

- допущение пересчета ранее установленных требований в технических проектах при условии изменения горно-геологических и других условий эксплуатации, которые требуют дополнительных финансовых, материальных и трудовых вложений;

- таможенные льготы в случае ввоза на территорию РФ иностранных материалов или оборудования, необходимых для комплексного освоения месторождения;

- дополнительные санкции, которые будут стимулировать наиболее полное и комплексное извлечение полезных ископаемых.