УДК 553

Н.В.СИГИТОВА, *канд. юрид. наук*, *докторант*, *ilang7@mail.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

N.V.SIGITOVA, *PhD in the field of legal sc.*, *ilang7@mail.ru*
National Mineral Resources University (*Mining University*), *Saint Petersburg*

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Рассмотрены экономические аспекты административного режима предоставления права пользования недрами. Выявлены причины низкой экономической эффективности этого режима и обоснована необходимость изменения направления деятельности государства с краткосрочной на долгосрочную модель поведения в минерально-сырьевом комплексе.

Ключевые слова: недропользование, минерально-сырьевая база, административный (лицензионный) режим недропользования, «институциональные ловушки», экономические аспекты.

ECONOMIC ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUBSURFACE RESOURCES MANAGEMENT REGIME IN THE RUSSIA

In the article the administrative and legal regime of granting of a right to use subsurface mineral resources is considered and causes of its low economic efficiency are revealed. Based on this analysis it is suggested to transform the state policy in mineral resource complex from short- to long-term pattern of behavior.

Key words: subsurface resources management, mineral resources base, administrative (license) subsurface resources management regime, «institutional trap», economic aspects.

Преобразование правовых режимов предоставления права на разведку, разработку и добычу полезных ископаемых в России в условиях становления рыночной экономики 1990-х гг. определялись динамикой политических и экономических процессов. Минерально-сырьевой комплекс в силу своей специфики оказался в центре рыночной реформы и проблем ее реализации. При всем противоречии вывода минерально-сырьевого комплекса (МСК) из кризисного состояния через использование рыночных механизмов саморегуляции стратегически важным оставалось сохранение государственного контроля в данной сфере. Был разработан механизм недропользования, позволяющий заключать новый тип договора – соглашение о разделе продукции. Было заключено три таких соглашения: «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьягинское», которые до сих пор подвергаются критике со стороны экономистов, юристов и политиков из-за значительного количества нарушений законодательства о недрах и наличия в них положений, наносящих ущерб экономическим интересам РФ.

В настоящее время проблемы поиска механизмов эффективного взаимодействия государства и инвесторов в недропользовании не разрешены. Можно констатировать наличие противоречий между декларированными организационно-правовыми формами

предоставления права пользования недрами, закрепленными в законах, и реально существующими социально-экономическими отношениями в сфере разведки, разработки и добычи полезных ископаемых и иных ресурсов. Такое положение дел свидетельствует о наличии «институциональных ловушек», поиск выхода из которых представляет как научный, так и практический интерес.

На современном этапе в России сложилось два основных режима недропользования: административно-командный и гражданско-правовой. Одни авторы настаивают, что административный способ предоставления права на разведку, разработку и добычу полезных ископаемых более эффективен с точки зрения справедливого распределения ресурсов, принадлежащих всему обществу, и обеспечения минерально-сырьевой безопасности государства, другие полагают, что только гражданско-правовой режим недропользования способен создать благоприятную экономическую обстановку для инвесторов.

Экономические реформы в 90-х гг. прошлого столетия во многом повлияли на минерально-сырьевой комплекс России и расставили новые акценты в вопросах права собственности. Основные противоречия возникли с Конституцией РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Вместе с тем Федеральный закон «О недрах» относит недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, к государственной собственности. Как следствие возникли проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Это стало причиной подмены публичного интереса населения России, в том числе народов, занимающих определенную территорию, на интересы отдельных субъектов в целях получения ими сверхприбыли. Необходимо также отметить ослабление государственных механизмов управления недропользованием в тот период.

Хотя отношения в недропользовании регламентированы нормами законодательства о недрах, в этой сфере достаточно заметны административно-правовые начала: система разрешений, система учета и контроля некоторых видов деятельности, запрещение отдельных установлений, применение санкций за нарушение действующих правил и т.п. Кроме того, субъект управления – Министерство природных ресурсов и экологии РФ – в пределах своей компетенции обязан реализовывать государственно-властные полномочия.

Существуют мнения, что данный режим позволяет более эффективно решать проблемы обеспечения экономической безопасности государства, функционирования механизма геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в интересах российского народа. Именно этот режим позволяет согласовывать компетенции Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, органов государственной власти субъектов Федерации; наладить взаимодействие между хозяйствующими субъектами, федеральными органами исполнительной власти и др., что может способствовать снижению коррупции; вносить единство норм и их дифференциацию в зависимости от целей и задач, стоящих перед федеральными органами, органами субъектов Федерации и иными органами государственного управления в сфере недропользования.

Отметим, что в последнее время наблюдается ужесточение административно-командного режима недропользования, проявляющегося в ограничении права пользования для некоторых субъектов и в особом режиме предоставления в пользование участков недр федерального значения и континентального шельфа РФ.

К административному методу регулирования отношений в сфере недропользования следует отнести лицензирование как основу возникновения права пользования

участками недр, а также особую природу договорных и контрольно-надзорных отношений в данной системе. Следует отметить, что отношения по недропользованию имеют выраженный централизованный характер, что обусловлено специальным механизмом принятия уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений о предоставлении, ограничении, приостановлении либо досрочном прекращении права пользования участками недр. Лицензия в данном случае является документом, подтверждающим эти решения, с указанием границ, цели и сроков действия. Кроме того, она закрепляет форму конкретных договоров.

Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии, что еще раз подтверждает административный порядок регулирования данной формы недропользования.

Лицензии в Российской Федерации, как правило, выдаются на конкурсной основе, но в некоторых случаях также на основании заявлений пользователей недр, например, при открытии месторождения, добыче общераспространенных полезных ископаемых, использовании недр в целях, не связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых и т.д.

Лицензионное соглашение претерпело определенные изменения за последнее время, оно стало регламентировать объем добычи минерального сырья, имущественные права сторон, условия финансирования проекта и т.п. Вместе с тем лицензионное соглашение не содержит гарантий защиты прав и интересов недропользователей, тем самым не обеспечивая стабильность условий реализации права пользования недрами на территории Российской Федерации.

Но административно-командная система не смогла сформировать политики рационального использования полезных ископаемых. За последние 15 лет предпринимались попытки модифицировать разрешительную систему (лицензионную), но основные принципы ее не изменялись.

Очевидно, проблемы, или «институциональные ловушки», как в сфере недропользования, так и в любой структуре реального сектора экономики являются результатом изменения макроэкономических условий. Безусловно, политико-экономические решения в данной сфере в 90-е гг. были направлены на смягчение отрицательных краткосрочных последствий быстрых преобразований в нашей стране, но в то же время затормозили долгосрочный экономический рост. «Институциональные ловушки» стали следствием расхождения краткосрочных и долгосрочных интересов субъектов отношений в сфере недропользования.

Советская модель развития МСК базировалась на долгосрочном планировании и, следовательно, на достижении долгосрочного экономического эффекта. В момент переходной экономики система базовых ценностей была изменена: долгосрочная модель поведения подменена краткосрочной. Результатом стала потеря доверия граждан к государству, закону, партнерам в бизнесе и т.п.

Рассмотрев существующие условия обеспечения права пользования недрами через призму краткосрочной поведенческой экономической модели, можно прийти к следующим выводам.

1. Деятельность субъектов, связанная с реализацией их краткосрочных интересов в минерально-сырьевом секторе экономики последних десятилетий, привела истощению сырьевой базы старых горно-рудных и нефтегазовых районов.

2. Существенны также проблемы, связанные с внешними для МСК причинами: высокая ресурсоемкость отечественной промышленности, высокие потери минерального сырья на стадии отработки месторождений, нарушения экологического законодательства со стороны юридических лиц промышленного недропользования.

3. Недостаточное внимание к геологоразведочным работам на новых месторождениях привело к острому дефициту перспективных участков, в пределах которых могут быть выявлены новые месторождения полезных ископаемых.

4. С 2005 г. наметилась тенденция нарастания количества несостоявшихся аукционов и конкурсов на право пользования недрами, что свидетельствует об отсутствии

сбалансированного развития и использования государственного фонда недр. Кроме того, при оценке экономической эффективности функционирования административного режима недропользования необходимо учитывать соотношение доходов, полученных от разовых платежей по итогам конкурсов, аукционов, и упущенной выгоды в случае признания их несостоявшимися.

Таким образом, можно констатировать низкую экономическую эффективность сложившегося административно-командного режима предоставления права пользования недрами. Поставить под сомнение сам обозначенный режим и заменить его исключительно на гражданско-правовой как более экономически эффективный, не представляется возможным. Гражданско-правовой способ регулирования отношений в системе МСК (соглашения о разделе продукции) также не совершенен и требует значительной доработки.

Действительно, административный режим пользования недрами способен в большей степени обеспечить минерально-сырьевую безопасность России, но требует значительных преобразований. Выход из сложившейся «институциональной ловушки» очень длителен и достаточно проблематичен. Вся экономико-правовая деятельность государства должна быть направлена на изменение краткосрочной модели поведения в МСК на долгосрочную. Необходима структуризация системы, связанная с полнотой воспроизводства и эффективностью использования минерально-сырьевой базы России, развития высокотехнологичных и наукоемких отраслей промышленности, повышения конкурентоспособности конечной продукции, увеличения объемов разведочных работ, внедрения стимулирующих и надзорно-контрольных механизмов, исключающих практику отработки наиболее рентабельных и качественных запасов.

Одним из самых важных вопросов остается не только способ привлечения инвесторов в минерально-сырьевой комплекс России, но и создание стратегически надежных условий, позволяющих экономическим агентам осуществлять долгосрочные инвестиции.