УДК 338.981:001:(55+622+669+33+5023)+661.832.43

В.П.СКОБЕЛИНА, *д-р техн. наук, профессор, тел. (812) 328 84 58*
Т.В.ПОНОМАРЕНКО, *канд. экон. наук, доцент, тел. (812) 328 84 58*
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

V.P.SKOBELINA, *Dr. in eng. sc., professor, tel. (812) 328 84 58*
T.V.PONOMARENKO, *PhD in econ. sci., associate professor, tel. (812) 328 84 58*
Saint Petersburg State Mining Institute (Technical University)

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В КАЛИЙНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

В России отсутствует теоретическое обоснование структуры и направлений оптимизации институциональной системы недропользования. Институциональная система регулирования недропользования включает: законодательство; механизм финансового обеспечения программ по воспроизводству минерально-сырьевой базы; экономический механизм недропользования и охраны окружающей среды; систему лицензирования; механизм аудита в области недропользования; создание федерального фонда резервных месторождений полезных ископаемых; усиление административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о недрах.

Ключевые слова: институциональная система, ресурсный менеджмент, лицензирование недропользования.

MAIN PROBLEMS OF INSTITUTIONAL SUBSURFACE RESOURCES MANAGEMENT IN THE RUSSIAN POTASH INDUSTRY

There is no theoretical basis of the structure and directions for optimization of institutional systems of use of subsurface resources in Russia. The institutional system of subsurface resource management includes: legislation; financial support mechanisms for reproduction of raw material base measures; economic mechanism of subsurface resource management and environmental protection (such as bidding rights of using subsoil); programs for mineral prospering; taxation of mining companies; further development of licensing; audits; creating a reserve stock of minerals.

Key words: institutional system, resource management, licensing of subsurface resources management.

Устойчивое экономическое развитие России должно базироваться на создании надежной минерально-сырьевой базы для удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики с учетом экологических, социальных, демографических, оборонных и других факторов, поэтому развитие добывающего комплекса должно регулироваться государством путем рационального сочетания административных и экономических методов. Главными целями для органов исполнительной власти в минерально-сырьевом секторе экономики России могут являться*:

- обеспечение рационального и эффективного использования ресурсного потенциала;

* *Корепанов Н.А.* Современный контроль недропользования / Сыктывкарский лесной ин-т. Сыктывкар, 2005.

Korepanov N.A. The modern control for mineral resources using / Syktyvkar Forest Institute. Syktyvkar, 2005.

• осуществление принципиальных структурных преобразований, исключающих неэффективное недропользование;

• создание экономических механизмов комплексного решения задач рационального использования, охраны и воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов;

• достижение оптимальных уровней воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального и сбалансированного использования и охраны недр;

• обеспечение перехода к устойчивому развитию экономики, направленному на реализацию геополитических интересов и соблюдение национальной безопасности.

Для достижения этих целей необходимо решить следующие задачи в сфере недропользования: формирование эффективной системы органов государственного управления и контроля, координация и разграничение сфер деятельности институтов исполнительной власти, развитие правовой базы в целях стимулирования инновационного и инвестиционного процессов, определение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, учет региональных особенностей и потребностей недропользования при совершенствовании структуры экономики России.

Для успешного решения этих задач необходима институциональная система, включающая законодательство в сфере недропользования; действенный механизм финансового обеспечения программ и мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы; экономический механизм недропользования и охраны окружающей среды (механизм тендеров (конкурсов и аукционов) на права пользования недрами, программу геолого-разведочных работ, налогообложение добывающих компаний); дальнейшее совершенствование системы лицензирования и регламентации режимов недропользования; механизм аудита в области недропользования; создание федерального фонда резервных месторождений полезных ископаемых; усиление административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о недрах.

Стремительный и экономически недостаточно обоснованный переход к рыночным отношениям в России заметнее всего сказался в отраслях сырьевого комплекса. Денационализация крупных горно-обогатительных и горно-металлургических комбинатов, их последующее дробление осуществлялись стихийно. Эти процессы сопровождались внедрением рыночных принципов хозяйствования – «прибыль любой ценой». Такой подход ориентировал на получение прибыли за счет «проедания» подготовленных запасов полезных ископаемых, селективной отработки наиболее рентабельных участков месторождений. Антимонопольные службы бездействовали, Госгортехнадзор как система контроля был практически недееспособен. В целом усилия правительства были направлены на упорядочение рыночной среды недропользования. Несмотря на продолжительную эволюцию институционального регулирования недропользования, в системе использования природно-ресурсного потенциала России отсутствует теоретическое обоснование структуры и направлений оптимизации институциональной системы.*

Ключевым в недропользовании России является институт лицензирования пользования недрами. Действенность лицензионного процесса во многом определяется полнотой и согласованностью законодательных и других нормативно-правовых актов, разрабатываемых на федеральном и региональном уровнях. Вместе с тем, контроль за выполнением условий пользования недрами недостаточен, поэтому необходимо повышение ответственности недропользователей вплоть до изъятия лицензии.

В российском законодательстве не установлено также предельное количество участков недр и предельный объем запасов полезных ископаемых, предоставляемых

---

* *Крюков В.А.* Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) // Вопросы экономики. 2006. № 1.

Kryukov V.A. Analysis of the development of the subsoil use system in Russia (On the necessity of hardening institutional conditions) // Questions of Economy. 2006. № 1.

одному недропользователю. В результате крупные нефтяные и газовые компании имеют лицензии на более сотни месторождений каждая с обеспеченностью запасами от 40 до 80 лет. В крупнейших компаниях США обеспеченность запасами не превышает 10-15 лет, что заставляет их активно заниматься поиском и разведкой новых месторождений полезных ископаемых. Динамичность недропользования в развитых странах мира обеспечивается тем, что участки недр передаются компаниям и достаточно быстро, частично или полностью возвращаются компаниями обратно недровладельцу (государству).

Рациональное использование недр обеспечивает достижение более высоких экономических показателей при минимизации экологических и технологических нагрузок на окружающую среду. Однако законодательно не установлены предельные размеры земельных отводов на разведку и добычу полезных ископаемых, хотя Законом «О недрах» такая норма предусматривалась. За рубежом, как правило, законом закреплены предельные размеры участков недр отдельно для целей геологоразведки и для добычи.

Современная стратегия рационального недропользования не может базироваться исключительно на возможностях рынка как такового. Рыночный механизм даже в развитых странах не обеспечивает решения стратегических задач недропользования, охраны природы, устойчивой экономической безопасности. Поэтому даже в самых стабильных отраслях горной промышленности, к которым относится калийная отрасль, необходимо институциональное государственное регулирование.

По разведанным запасам калийных солей, составляющим 36 % мировых, или 3,6 млрд т K_2O, Россия занимает второе место после Канады. Государственным балансом учтены запасы по трем месторождениям: Верхнекамскому, Гремячинскому и Непскому. Ресурсный потенциал этих месторождений, согласно экспертным оценкам, составляет 14,7 млрд т, т.е. 19 % мировых – второе место в мире после Канады. Обеспеченность разведанными запасами действующих на базе Верхнекамского месторождения рудников составляет от 16 до 54 лет, а всеми разведанными запасами месторождения – более 100 лет даже при максимальном уровне добычи.

Участие добывающих компаний в разведке зависит как от обеспеченности отрасли подготовленными запасами, так и от финансовых возможностей компаний. В калийной отрасли активное участие в воспроизводстве минерально-сырьевой базы принимают горные предприятия: удельный вес инвестиций компаний составляет 70-80 % в финансировании государственных целевых программ геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

В настоящее время устоявшаяся структура калийной отрасли претерпевает изменения: осваивается Гремячинское месторождение и в отрасль приходят крупные диверсифицированные компании. Лицензионный порядок передачи участков недр в пользование был реализован в ходе проведения аукциона 2008 г. на участках ВКМС. Конкурентами независимых участников (21 заявка) были действующие калийные предприятия, при этом окончательная цена лицензий в 20 раз превысила стартовую.

В настоящее время калийная отрасль в России – дуополия, представленная ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий», стратегическими предприятиями, которые могут оказывать влияние не только на российские сельское хозяйство и металлургическую промышленность, но и на некоторые мировые процессы. Они производят около 20 % мирового хлоркалия, а предприятия, работающие на их сырье, – около 12 % мирового магния и сплавов, около 30 % титановой губки. Калийная отрасль является наиболее привлекательной по сравнению с другими видами минеральных удобрений, менее всего подвержена колебаниям.

Институциональное регулирование в калийной отрасли осуществляется по следующим направлениям:

• Введена таможенная пошлина на экспорт калийных удобрений.

• Осуществлено государственное регулирование внутренних цен и предложен механизм биржевой торговли.

• Разработаны программы, направленные на стимулирование внутреннего спроса.

• Разработаны и реализованы программы безопасного ведения горных работ и экологические программы.

При устойчивом состоянии минерально-сырьевой базы рыночный механизм (конкурентная среда) способствует более качественному использованию природных ресурсов. Именно такая нестандартная ситуация с позиции развития горно-добывающей промышленности определяет рост эффективности деятельности калийной отрасли.