УДК 330.15:336.201

А.М. ЖУКОВ, *аспирант, т.315-06-53*
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

A.M. ZHUKOV, *Post-Graduate Student, p.315-06-53*
Saint-Petersburg State Mining Institute (Technical University)

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА РАЦИОНАЛЬНОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрено содержание терминов недропользование и рациональное использование минеральных ресурсов в экономическом аспекте. Изложены основные предпосылки и пути формирования эффективного организационно-экономического механизма управления процессом недропользования.

Ключевые слова: экономический механизм недропользования, рациональное использование минеральных ресурсов, горное законодательство, налоговое стимулирование.

STADIES ON CREATION OF ECONOMIC-ORGANIZING MECHANISM IN THE SPHERE OF RATIONAL SUBSOIL USE

The essence of terms «subsoil use» and «rational use of mineral resources» in economic aspect is considered in the work. The main prerequisites and ways of effective economic-organizing mechanism creation in the sphere of subsoil use management are stated.

Key words: economic mechanism of subsoil use, rational use of mineral resources, mining legislation, tax stimulation.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. предусматривается переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному, социально ориентированному типу развития [2].

Согласно Концепции, инновационный тип экономического роста имеет две главные особенности. Во-первых, он опирается на модернизацию традиционных секторов экономики (нефть, газ, агропромышленный комплекс, транспорт). Во-вторых, предусматривается введение инноваций во все отрасли экономики, за счет чего должна значительно повыситься производительность труда. Как видим, нефтегазовый сектор по-прежнему остается основой экономического роста страны. Поэтому задача эффективного развития отраслей топливно-энергетического комплекса (ТЭК) приобретает особую актуальность на данном этапе, когда значительные государственные ресурсы направляются на преодоление последствий мирового финансового и экономического кризиса [3]. В этих условиях рациональное недропользование играет важнейшую роль в развитии российской экономики.

В последнее десятилетие проблеме рационального недропользования уделяется постоянное внимание. Так, В.В. Путин еще в 1999 г. писал, что в России необходимо реализовать такой принцип рационального недропользования, как органическое сочетание рыночных механизмов саморегулирования и поддержки рационального ресурсо-

потребления и ресурсосбережения. Система государственного регулирования и поддержки последних должна включать, как минимум, следующие подсистемы: правового обеспечения; финансово-кредитной поддержки; инфраструктурного и информационного обеспечения; страхования от чрезвычайных и стихийных бедствий [11].

И 10 лет спустя в феврале 2009 г. на правительственном совещании «О состоянии и проблемах развития нефтяной отрасли Российской Федерации» Председатель Правительства РФ В.В. Путин вновь обратился к проблеме рационального использования недр. Он указал:

1. Действующая налоговая система фактически рассчитана на извлечение доходов от эксплуатации «старых» месторождений нефти и плохо стимулирует развитие добычи в новых районах. Необходимо разработать специальную модель налогообложения, которая будет применяться для новых нефтегазовых месторождений. Она должна основываться на налогообложении реальных результатов хозяйственной деятельности и стимулировать рациональное пользование недрами, применение наиболее современных технологий добычи. При этом нужно сохранить прозрачность и простоту администрирования.

2. Следует продолжить реализацию инвестиционных проектов по увеличению глубины переработки нефти, модернизации и строительству новых НПЗ, повышению качества выпускаемых нефтепродуктов. Речь идет об улучшении, в том числе и экологии, о развитии национальной автомобильной промышленности. Важно стимулировать выход наших производителей на зарубежные рынки с более качественным и дорогим продуктом, что выгодно в том числе и самой нефтяной отрасли.

3. Правительством принято жесткое решение – добиться, чтобы к 2012 г. доля полезного использования попутного нефтяного газа составляла не менее 95 % от объема добычи [10].

На этом же совещании была изложена программа предполагаемых изменений в налоговой системе нефтедобывающей отрасли и в тарифном регулировании в сфере нефтепереработки, исходя из изменяющихся макроэкономических показателей и с учетом необходимости снижения налоговой нагрузки в нефтяной отрасли до уровня, соответствующего показателям развитых нефтеперерабатывающих европейских стран. Предполагается также подготовить ряд предложений по стимулированию развития российской нефтепереработки [10]. С предложениями о совершенствовании экономических методов регулирования выступают многие специалисты и ученые. Так, В.П. Орлов, председатель Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Совета Федерации РФ, неоднократно выступал с докладами и публикациями по вопросам повышения экономической эффективности изучения и использования недр [7, 8]. На необходимость совершенствования действующего горного законодательства в целях решения отраслевых проблем нефтегазового комплекса указывает В. Богданов, генеральный директор ОАО «Сургутнефтегаз». Он предлагает комплекс мероприятий по стимулированию геологоразведки и добычи на предприятиях нефтегазового комплекса (НГК), которые должны найти отражение в законодательных и нормативно-правовых актах по недропользованию и налогообложению [1].

В России регулирование отношений в сфере использования и охраны ресурсов недр основывается на ряде федеральных законов, принятых в разное время и действующих до настоящего времени. К важнейшим из них можно отнести законы РФ «О недрах», «О континентальном шельфе», «О соглашениях о разделе продукции», а также «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», и др.

Законом РФ «О недрах» определены три основных вида пользования недрами: геологическое изучение недр; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Недра могут предоставляться в пользование одновременно и для разведки месторождений полезных ископаемых, и для их до-

бычи. При этом участок недр предоставляется в пользование в виде горного и геологического отводов и оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Следует раскрыть содержание понятий недропользование, рациональное недропользование. Например, в словаре «Правовой режим минеральных ресурсов» дано следующее определение: «Недропользование – деятельность, связанная с геологическим изучением и охраной недр, поиском, разведкой и добычей полезных ископаемых, использованием недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также деятельность, связанная с иными видами использования объектов и ресурсов недр на территории РФ и ее континентального шельфа» [9, с.167-168]. С позиций системного подхода пользование недрами есть выполнение в соответствии с лицензией работ по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых, использованию и захоронению отходов производства, строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В.П. Орлов подчеркивает, что только системный подход, т.е. сочетание стратегических и оперативных текущих мер, может привести к принципиально новому качественному решению проблемы повышения экономической эффективности использования государственного фонда недр и, в первую очередь, его главной составной части минерально-сырьевой базы [6].

Недропользователь, получивший горный отвод от органов Гостехнадзора, эксплуатирует недра в границах этого отвода в соответствии с выданной ему лицензией, в которой указывается требование рационально использовать недра как невозобновляемый природный ресурс. В это требование включается обязанность недропользователя обеспечить полноту геологического изучения недр; наиболее полное извлечение из недр запасов полезных ископаемых и ценных попутных компонентов; достоверность учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, охрану их от затопления или другого воздействия, снижающего их качество или затрудняющих разработку; безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами; охрану окружающей среды, а также охрану зданий и сооружений от вредного влияния горных работ [9, с.168-169].

Как показывает практика, недропользователи часто не выполняют требований рационального изучения и использования недр. В чем причина этого явления и какие существуют пути повышения эффективности и уровня рационализации процессов изучения и использования ресурсов недр? Как правило, в условиях рыночной экономики ослабевают контролирующие функции государства за деятельностью недропользователей, включая область рационального использования минеральных ресурсов. Об этом свидетельствует практика зарубежного и отечественного недропользования. Недропользователи в целях роста рентабельности производства часто не соблюдают лицензионные условия и требования рационального недропользования, применяют хищнические методы эксплуатации месторождений, вкладывают инвестиции в первую очередь в работы, которые обеспечивают высокие текущие доходы. Выход из этого положения, на наш взгляд, состоит в разработке и применении такого организационно-экономического и нормативно-правового механизма регулирования недропользования, который бы обеспечил баланс экономических интересов собственника недр: государства и хозяйствующих субъектов-недропользователей. При этом государство должно иметь действенные инструменты, обеспечивающие ему возможность контролировать предприятия в области рационального недропользования, но не вмешиваясь в их производственно-хозяйственную деятельность. Для осуществления таких функций государство должно иметь соответствующую законодательную и нормативно-правовую базу.

Как показали проведенные исследования, горное законодательство России не способствует формированию рыночных отношений в сфере недропользования, не

обеспечивает действенного контроля за пользованием недрами. И, пожалуй, главный недостаток в государственном управлении недропользованием заключается в отсутствии в федеральном законе «О недрах» и в других природоресурсных законах четких положений и конкретных мер, стимулирующих (и принуждающих) недропользователей к рациональному использованию минеральных ресурсов.

Необходимость совершенствования законодательства РФ о недрах неоднократно обсуждалась и обосновывалась учеными и специалистами [4]. Так, в 2005 г. на региональной конференции учеными ВСЕГЕИ, Санкт-Петербургского горного института, специалистами министерств и ведомств широко обсуждался проект новой редакции федерального закона «О недрах» и были приняты соответствующие рекомендации.

Однако, проект федерального закона «О недрах» был отозван правительством из Госдумы РФ для доработки. По мнению В.П. Орлова, один из главных недостатков проекта заключается в крайне слабом освещении вопросов воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы, и до настоящего времени данные проблемы не имеют достойного законодательного решения [8].

Действующий федеральный закон «О недрах» содержит, в основном, декларативные требования по рациональному использованию минеральных ресурсов (ст.23).

В Налоговом кодексе РФ (НК РФ) слабо используется стимулирующая функция налогов и сборов в сфере налогообложения минерально-сырьевого сектора (МСК).

Исследования по проблеме налогового стимулирования МСК длительное время проводятся в Санкт-Петербургском государственном горном институте (техническом университете), в Российском государственном университете нефти и газа им. И.М. Губкина и других организациях. В ряде публикаций специалисты предлагают конкретные меры по созданию стимулирующих специальных налоговых режимов в недропользовании, которые способствуют не только повышению эффективности производства в МСК, но и росту налоговых доходов в государственный бюджет [4, 5, 12-14].

Таким образом, с помощью налогового механизма государство создает необходимые условия для функционирования рыночной системы, стимулируя бизнес в нужном для общества направлении, обеспечивает получение финансовых ресурсов для развития экономики. Следовательно, для формирования организационно-экономического механизма рационального недропользования должна быть создана качественно новая законодательная и нормативно-правовая база, отвечающая требованиям современного этапа ресурсно-инновационного развития экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Богданов В.* «Сургутнефтегаз» предлагает // Нефтегазовая вертикаль. 2008. № 20.

2. Глава Правительства подписал Концепцию-2020 / Российская газета. 2008, 26 ноября.

3. *Каллиома Л.* На что пойдут бюджетные деньги в 2009 г. / Российская газета. 2009, 27 февраля.

4. *Литвиненко В.С.* Государственная политика России в области минерального сырья и законодательное обеспечение горных отношений // Записки Горного института. СПб, 2005. Т.166.

5. *Масленникова Л.В.* Налоговое стимулирование / Л.В.Масленникова, А.А.Курбанова // Нефть, газ и бизнес. 2007. № 1-2.

6. *Орлов В.П.* О повышении экономической эффективности использования и изучения недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 4.

7. *Орлов В.* Реалии и проблемы отечественной геологоразведки // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2008. № 3.

8. *Орлов В.* Овчинка стоит выделки. Для укрепления МСБ России необходимо внесение изменений в законодательство // Нефть России. 2008. № 4.

9. Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М., 2002.

10. Проблемы нефтяной отрасли / Природноресурсные ведомости. 2009. № 2.

11. *Путин В.* Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики // Записки Горного института. СПб, 1999. Т.144 (1).

12. *Соловьева Е.А.* Методические основы и принципы формирования стимулирующего налогообложения при недропользовании // Записки Горного института. СПб, 2008. Т.179.

13. *Соловьева Е.А.* О концепции налоговой реформы в МСК России / Е.А.Соловьева, В.А.Зубков // Записки Горного института. СПб, 2000. Т.145 (1).

14. *Соловьева Е.А.* Налоги и налогообложение / Е.А.Соловьева, Л.Г.Туровская; Санкт-Петербургский горный ин-т. СПб, 2008.

REFERENCES

1. *Bogdanov V.* Surgutneftegas invites // Oil and Gas Vertical. 2008. № 20.

2. The Head of the Government Signed a Concept – 2020 // Rossiyskaya Gazeta, 2008, November 26.

3. *Kallioma L.* What ways will the budget money spend in 2009 // Rossiyskaya Gazeta, 2009, February 27.

4. *Litvinenko V.* State Policy of Russia in the Field of Mineral Raw Materials and the Legislation to Ensure the Mining Relationship // Proceedings of the Mining Institute, St.-Petersburg, 2005. Vol.166.

5. *Maslennikov L, Kurbanova A.* Tax Incentives // Oil, Gas and Business, 2007. № 1-2.

6. *Orlov V.* On Increasing of Economic Efficiency of the Subsoil Use And Study // Mineral Resources of Russia. Economics and management. 1999. № 4.

7. *Orlov V.* Realities and Problems of Domestic Exploration // Mineral Resources of Russia. Economics and management. 2008. № 3.

8. *Orlov V.* The Game is Worth the Candle. In Order to Strengthen Russian Mineral and Raw Material Base Needed Changes in Legislation // The Oil of Russia. 2008. № 4.

9. Legal Status for mineral resources. Dictionary / Under the Editorship of A. Arbatova, V. Arens, A. Vylegzhanin, L. Path. Moscow, 2002.

10. The Problems of the Oil Branch // Natural Resource Gazette. 2009. № 2.

11. *Putin V.* Mineral Resources in the Strategy of Russian Economy Development // Proceedings of the Mining Institute, 1999. Vol.144 (1).

12. *Solovyeva E.* Methodological Framework and Principles of the Tax Incentive in the Subsoil Usage // Proceedings of the Mining Institute. St.-Petersburg, 2008. Vol.179.

13. *Solovyeva E., Turovskaya L.* Taxes and taxation. St.-Petersburg, 2008.

14. *Solovyeva E., Zubkov V.* On The Concept of Tax Reform in Russia // Proceedings of the Mining Institute. St.-Petersburg, 2000. Vol.145 (1).