УДК 622.33:658.382.2

В.И. ХРАМЦОВ, В.В. МИНАКОВ
Кузнецкое управление по технологическому и экологическому надзору

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ В УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

Рассмотрены проблемы, связанные с несовершенством законодательного обеспечения процессов хозяйственного освоения и использования недр и, прежде всего, отсутствия в законодательстве понятия «прирезки запасов». Сложившийся порядок организации лицензирования права пользования участками недр требует пересмотра, как и принятая система налогообложения. Обосновываются организационные и технические решения, позволяющие совершенствовать нормативно-правовое обеспечение рационального использования полезных ископаемых действующих горно-добывающих предприятий.

The paper examines the problems connected with the imperfection of legal provisions of the processes of the development and use of mineral wealth and in the first instance the absence of the concept " dilution of reserves" in laws and regulations. The fully formed procedures of licensing the right to use the mineral wealth fields as well as the recognized system of taxation should be redetermined. The organizational and technical solutions permitting to improve the legal provisions concerning the use of mineral resources by the functioning coal mining enterprises are substantiated hereinafter.

На заседании Президиума Госсовета, посвященном рассмотрению проблем развития угольной отрасли, которое состоялось в г. Междуреченске Кемеровской обл. 29.08.2002 г., в числе других рассматривались проблемы, связанные с несовершенством законодательного обеспечения процессов хозяйственного освоения и использования недр.

В качестве одной из первоочередных законодательных проблем следует признать отсутствие в законодательстве понятия «прирезки запасов», которая должна осуществляться на бесконкурсной основе по заключению проектной организации и по согласованию с Ростехнадзором в тех случаях, когда самостоятельная отработка испрашиваемых запасов другим недропользователем невозможна, либо нецелесообразна. Границы многих действующих шахт определялись в период, предшествующий появлению горно-добывающей техники нового поколения, для нормальной работы которой требуются выемочные поля значительных размеров с промышленными запасами 2-3 млн т и более. На существующих выемочных полях часто невозможно выполнить эффективную раскройку, поэтому увеличение площади горных отводов является одним из резервов повышения эффективности горного производства. Кроме того, часть запасов, не обеспеченных доступом к ним с поверхности, не может быть отработана новым предприятием из-за значительных затрат на индивидуальное вскрытие (по сути, такие запасы становятся трудноизвлекаемыми и даже некондиционными независимо от горно-геологических условий). Без прирезки таких запасов к полям действующих шахт они будут безвозвратно утеряны. В Кузбассе есть масса таких примеров (ОАО «Шахта Заречная», участок «Заречный-2»; ЗАО «Распадская», участки «Распадский-Коксовый», «Распадский-Глубокий», «Распадский-2(верх)»; ОАО «Разрез Сибиргинский», участок «Урегольский-Западный» и т.д.).

Спорные вопросы по горным отводам часто возникают в процессе предоставления

уточненных границ. Принцип лицензирования предусматривает такие понятия, как «предварительные границы горного отвода» и «горный отвод в уточненных границах». Практический опыт показал, что при существующих требованиях понятие об уточненных границах горного отвода полностью дискредитировано. Все проектные проработки и сами уточненные границы горного отвода просто подгоняются под так называемые «лицензионные границы» или предварительные границы горного отвода.

Проектные организации при проектировании технических решений используют самые оптимальные параметры геологоразведочных данных в пределах лицензионных границ. Но отклонения неизбежны, потому что на стадии «предварительных границ» есть только пакет геологической информации, а на стадии проектирования и оформления уточненных границ есть подробнейший геологической отчет по результатам разведки, на основе которого принимаются технологические и технические решения разработки месторождения. При рассмотрении органами Ростехнадзора материалов по уточнению границ горных отводов главным основанием для оформления горно-отводного акта должен быть «технический проект», согласованный в установленном порядке и прошедший необходимые экспертизы, предусмотренные законами РФ «О промышленной безопасности» и «О недрах», а не «лицензионные границы», которые определены законом как предварительные и не более.

Существующее законодательство в большей степени направлено на управление государственной системой лицензирования вновь осваиваемых площадей, при этом ущемляя недропользовательские интересы действующих горно-добывающих предприятий. Есть примеры, когда попытки приведения горно-отводной документации в соответствие с фактическим состоянием горных работ или с условиями безопасного ведения работ встречают протест со стороны органов бывшего МПР (ОАО «Шахта № 12», ОАО «Шахта Чертинская» – капитальные горные выработки, в том числе вертикальные стволы, оказались за лицензионными границами). В этом весь парадокс – логичное, правильное решение является противозаконным.

Вторая важнейшая проблема – это сложившийся порядок организации лицензирования права пользования участками недр.

Современные временные затраты на получение участка недр в пользование уже превышают 2-3 года (ОАО «ИК «Соколовская», участок «Талдинский-Западный-2»; ОАО «Шахта Зеленогорская», участок «Крапивинский»; филиал «Моховский угольный разрез» ОАО ХК «Кузбассразрезуголь», участок «Полысаевский» и т.д.). Если с такой скоростью промышленность будет реагировать на изменения рынка углей, то она никогда не займет достойного места. В законодательстве должны быть четко оговорены сроки проведения всех работ по организации, проведению и подведению итогов конкурсов и аукционов – не более одного года. Также должны быть регламентированы сроки прохождения документов при лицензировании, в том числе и согласовательные.

Главной причиной неприемлемо низких темпов лицензирования недр является неоправданная концентрация полномочий в федеральном центре. Для решения этого вопроса необходимо четкое разграничение регулятивных и исполнительно-распорядительных функций между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Разграничение полномочий должно базироваться на безусловной реализации конституционного положения о совместном управлении природными ресурсами.

На региональную власть должны быть возложены обязанности контроля и выполнения работ по закрытию предприятий, поскольку именно субъектам Федерации приходится реально сталкиваться с социальными и экологическими последствиями такого закрытия. Для финансового обеспечения данных видов работ за счет целевых отчислений недропользователей должен формироваться региональный ликвидационный накопительный фонд закрытия предпри-

ятий. Ныне действующее законодательство фактически допускает отказ недропользователя от права пользования недрами на завершающей стадии разработки месторождения, т.е. фактический уход от обязанностей по ликвидации предприятия. Поэтому создание такого фонда должно быть законодательно закреплено, а порядок использования его средств должен быть передан на рассмотрение органов власти субъектов Федерации.

К сожалению, сегодня весь порядок лицензирования участков недр рассматривается федеральным центром через призму выдачи лицензий на право пользования недрами по участкам с запасами нефти и газа. При этом Минэкономразвития санкционирует выдачу лицензий практически только на аукционной основе, что объективно ведет к снижению требований к качественному уровню недропользователей в угольной отрасли. Действующая конкурсная форма предоставления лицензий, предполагающая анализ и учет финансового состояния претендентов, их возможностей достижения высоких темпов освоения месторождений, минимизацию экологических воздействий на окружающую среду и уровня опасности ведения горных работ, а также максимализацию их участия в развитии транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры района добычи, более предпочтительна для урбанизированных угольных регионов, чем предоставление лицензий только по факту максимальной одноразовой оплаты права недропользования.

Необходимо законодательно определить условия проведения конкуров и аукционов, при этом предоставление лицензий на право пользования недрами в части добычи угля должно производиться преимущественно на конкурсной основе.

Требует пересмотра и принятая система налогообложения. Раньше плата за недра исчислялась из количества погашаемых запасов (списываемых с баланса предприятия), а не извлекаемых и реализованных запасов угля. С введением в действие с 01.01.2002 г. новой главы № 26 Налогового кодекса, налоговая ставка для всех предприятий при добыче угля определена в 4 %.

Единая ставка налога не учитывает разницу экономической эффективности при добыче угля подземным и открытым способом, при добыче угля в простых и сложных геологических условиях, при работе нового предприятия и предприятия, дорабатывающего свои запасы. Корректировка ставки налогообложения должна стимулировать и добычу угля в сложных горно-геологических условиях с помощью новых технологий добычи, вовлекающих в эксплуатацию новые, ранее невостребованные месторождения и расширяя тем самым минерально-сырьевую базу угольной отрасли. Закон должен предусматривать дифференциальный подход к определению размера налога на добычу полезных ископаемых с учетом способа добычи угля, стадии освоения месторождения, его горно-геологической сложности.

Кроме того, ставка налога на списанные запасы «нулевая». Если добыли уголь из ранее списанных, то ставка должна быть определена меньше, чем за добычу из стоящих на балансе запасов, но не «нулевая». Ставка налога на добычу полезного ископаемого (НДПИ) учитывает только добычу и реализованный уголь и не стимулирует полноту извлечения.

Еще одной важной проблемой развития отрасли является ее поддержание и развитие сырьевой базы на основе разведки новых месторождений и участков, производимой преимущественно за счет недропользователей. Многие недропользователи уже сейчас, до получения лицензии на право добычи угля, готовы вкладывать средства в геологоразведочные работы. Однако сделать этого они не могут, поскольку действующее законодательство не предусматривает возмещение затрат недропользователям, фактически получившим впоследствии право на пользование недр по результатам конкурса или аукциона. Поэтому необходимо законодательно определить преимущественное право недропользователей, проводивших геологоразведочные работы за счет своих средств, на получение лицензии, может быть даже на

бесконкурсной основе. Такая норма, равно как и основные принципы оценки стоимости геолого-разведочной информации, полученной в советский период, должны содержаться в законе «О недрах».

При отработке угольных месторождений, особенно подземным способом, на каждой шахте возникает необходимость в списании запасов полезных ископаемых, нецелесообразных к отработке по различным причинам. В настоящее время разрушена система принятия решений о списании запасов, с учетом мнений геолого-разведочных организаций, позволяющая принимать решения о списании на разных уровнях в зависимости от количества списываемых запасов. Общая сложность процесса списания запасов приводит к тому, что теряется оперативность решения вопросов списания, особенно при отработке запасов, где не обеспечиваются безопасные условия горных работ и решение необходимо принимать незамедлительно. Порядок списания должен быть привязан к количеству списываемых запасов и определен составом обосновывающих документов.

Совершенно неприемлемым представляется решение о централизации всех работ по рассмотрению нормативов потерь полезного ископаемого в федеральном центре, в МПР, не располагающем и не должным располагать специалистами в области организации ведения горных работ. Такие права должны быть вновь делегированы органам Ростехнадзора. Учитывая многочисленные спонтанные попытки МПР переиначить, подогнать под собственные, далеко не профессиональные представления, методики нормирования потерь, необходимо оговорить в законе «О недрах» все основные понятия нормирования потерь. Размер потерь определяется степенью соответствия технических и технологических решений и оборудования фактическим горно-геологическим условиям. Таким образом, представляется, что само рассмотрение и утверждение проектов и годовых программ развития практически эквивалентно нормированию потерь.

В соответствии с законом «О недрах» государственный контроль за выполнением лицензионных соглашений осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора, т.е. МПР РФ и Ростехнадзором.

Необходимо отметить, что органы МПР выдают лицензию и они же должны контролировать выполнение условий недропользования. Естественно, о разделении функций выдачи и контроля не может быть и речи.

На практике органы МПР устранились от данного контроля. Так, только за 2004 г. Кузнецким управлением по запросу администрации области были проверены на предмет соблюдения лицензионных соглашений к лицензии на пользование недрами 10 организаций (ООО «Сибэнергоуголь», ООО «Ровер», ООО «Беловнеруд», ООО «Шахта Сибирская», ЗАО «Русский уголь», ООО «ГП Карьер Таензинский», ОАО «Шахта им. Ленина», ОАО «Разрез Сибиргинский», ЗАО «Артель старателей Кузнецкая», ООО «Золоторудная компания «Единство»). При этом МПР в лице территориального органа участие в проверках не принимало.

Поэтому требует усиления контроль одним государственным органом за выполнением лицензионных соглашений, главным образом на предмет выполнения намечаемой программы и своевременного введения месторождений в промышленную эксплуатацию, соблюдением требований промышленной безопасности и охраны недр, аварийной устойчивостью объектов недропользования.

Разумеется, перечисленные вопросы в сфере законодательства в области недропользования не исчерпывают всего комплекса данной проблемы, хотя и являются, на наш взгляд, ключевыми. В настоящее время необходима неформальная консолидация усилий всех угледобывающих компаний России в направлении формулирования, разъяснения и отстаивания их интересов в работе по развитию федерального законодательства о недрах.