

Состояние и развитие законодательства о недропользовании

Н.В. Комарова

Адаптация нефтегазового сектора России к новым экономическим условиям проходит чрезвычайно болезненно.

Несмотря на достижения последних лет в сфере природных ресурсов, говорить о выходе данного сектора на траекторию устойчивого функционирования безусловно преждевременно.

В практике недропользования остаются нерешенными ряд базовых вопросов, призванных обеспечить стабильное функционирование добывающей отрасли.

Прежде всего это касается тенденций развития и эффективности использования минерально-сырьевой базы.

Опережающие темпы отбора разведанных запасов по отношению к темпам их восстановления (воспроизводства) — уже не тенденция, а устоявшаяся практика.

Несмотря на высокую степень изученности недр России, значительное истощение фонда легкооткрываемых, уникальных и крупных месторождений, негативная картина с воспроизводством запасов в значительной мере являются отражением несовершенства действующего законодательства.

Вопрос обеспечения необходимого и достаточного уровня законодательного стимулирования геолого-разведочных работ — ключевая задача для законодателей.

Следующий вопрос — полнота отработки разведанных запасов. Очевидно, что при сохранении плоского налога на добычу полезных ископаемых, чрезвычайно удобного для администрирования, но абсолютно нечувствительного ни к стадии разработки месторождений, ни к их сугубо индивидуальным рентным возможностям, эта задача не может быть решена. Стоимость безвозвратных (и в принципе невозполнимых) потерь ресурсов недр, обусловленных воздействием плоского налога на добычу полезных ископаемых, многократно превышает его текущую эффективность.

Убеждена, что законодатели и соответствующие органы государственного регулирования должны найти приемлемое решение в этой части.

Далее — вопрос использования добытых полезных ископаемых на примере нефти и газа.

Нефтяная отрасль характеризуется очевидной экспортной ориентацией. Удельный вес экспортной нефти в 2,5 раза превышает аналогичный показатель союзных времен.

Действующее законодательство не стимулирует развитие сектора переработки добываемой нефти.



Глубина первичной переработки нефти в России на десятки процентов отстает от аналогичных показателей стран с развитой нефтепереработкой, а по коэффициенту сложности переработки российские нефтеперерабатывающие заводы уступают в 2,5–3,5 раза.

Все специалисты едины во мнении, что российские нефть и газ более затратные по сравнению с ближневосточными запасами нефти и газа.

Практически единственная возможность сохранения конкурентных преимуществ — технологии. Представляется, что действующее российское законодательство не содержит достаточно инновационно-стимулирующих норм, а также норм, запрещающих неэффективное использование первичных энергоресурсов (в 3–5 раз выше в расчете на единицу внутреннего валового продукта). В этой части речь идет о необходимости перевода экономики России на новый технологический уклад инерционный тип развития: нефтегазового комплекса необходимо изменить на инновационный.

В настоящее время в целом реализуется модель инновационного развития по формуле: «российские ресурсы, российский капитал + иностранные технологии, оборудование, сервисное обслуживание», а надо: «российские ресурсы, технологии, оборудование, сервис и специалисты + иностранный капитал» (член-корреспондент РАН Ю. Малышев). Это поле для работы всего корпуса законодателей. Очевидно, что без законодательного решения этих вопросов добиться эффективного использования минерально-сырьевой базы ТЭК и его устойчивого функционирования просто невозможно. Инновации — это прежде всего инвестиции, собственные инвестиции компаний и привлеченные.

Некомпенсированное истощение запасов нефти и газа в развитых государствах и в России обостряет конкуренцию между государствами за контроль над ними.

Очевидно, что при совершенствовании российского законодательства, эти обстоятельства должны быть учтены.

Необходимо привлекать зарубежные инвестиции, но вкладывать их надо прежде всего в развитие российских технологий, разведку и добычу. Создавая самые благоприятные инвестиционные условия для западных инвесторов, необходимо законодательно обеспечить приоритет национального недропользователя, и прежде всего в районах континентального шельфа России.

Объективно низкая конкурентоспособность российских запасов недр, завершение эры относительно дешевого сеноманского газа, значительный уровень отработки запасов уникальных месторождений, определяющих уровни добычи в этих отраслях, значительное истощение ресурсного потенциала российских недр и связанное с этим резкое снижение вероятности открытий новых месторождений, стремительный рост затрат на геологоразведку требуют совершенствования не только законодательства о недрах, но и одномоментного совершенствования сопряженного с ним законодательства. Органы государственного регулирования должны вместе с законодательными органами найти ответы на простые в принципе вопросы:

- как стимулировать развитие геологоразведочных работ и новых технологий, направленных на выявление и разведку природных ресурсов;
- как обеспечить более полное извлечение природных ресурсов из недр;
- как повысить уровни извлечения полезных ископаемых на истощенных месторождениях;



— как стимулировать ввод в разработку новых месторождений, в том числе огромного фонда мелких месторождений;

— как обеспечить переход на технологии, позволяющие снизить уровень потребления первичных энергетических ресурсов;

— как стимулировать (понуждать) недропользователей к применению природосберегающих технологий при добыче и транспортировке полезных ископаемых;

— какой объем добычи ресурсов необходим государству, обеспечивающему интересы живущего и будущих поколений России;

— какая политика доступа к недрам нужна государству, и посредством каких механизмов она должна обеспечиваться.

Ответы на эти вопросы и есть национальная политика России в области приро-

допользования, не имеющая ничего общего с фискальным переходом к недропользованию вообще и топливно-энергетическому комплексу в частности, запрещающему развитие добывающей отрасли. Только чрезвычайно благоприятная ценовая конъюнктура смягчила, но не уберегла отрасль от разрушающего воздействия.

Представляется очевидной необходимость формирования такого правового поля, которое отвечает вызовам времени, учитывает фактически сложившиеся мировые тенденции, состояние и возможности минерально-сырьевой базы, техническое состояние и потребности добывающей отрасли в новых высоких технологиях, отвечает текущим и перспективным потребностям нашего государства.