

УДК 553.04; 338.24

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ УЛУЧШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ В РОССИИ

Попов Андрей Борисович,

доцент каф. геологии и природопользования
ФГБОУ ВПО «Амурский государственный университет», Россия, 675027,
г. Благовещенск, Игнатьевское шоссе, 21. E-mail: master@amursu.ru

Актуальность работы. В настоящее время в России увеличиваются темпы добычи полезных ископаемых, при этом геологическая отрасль уже не в состоянии обеспечить необходимый прирост запасов для добывающих предприятий, что вызвано не только постепенным истощением минерально-сырьевой базы страны и другими объективными причинами, но и самой организацией работ в отрасли. На протяжении ряда лет развитию геологической отрасли мешает множество преград, связанных с несовершенством нормативно-правовой базы и, как следствие, неэффективностью государственного управления.

Цель исследования: выявить основные проблемы государственного регулирования геологической отрасли и определить возможные пути их решения, показать, как изменение отдельных положений нормативно-правовой базы недропользования может снизить стоимость геологоразведочных работ, сократить сроки оформления разрешительной документации и, как следствие, сроки ведения самих геологоразведочных работ.

Методы исследования: анализ ряда особенностей государственного регулирования геологической отрасли и положений законодательной базы геологического изучения недр Российской Федерации; определение практической значимости и целесообразности отдельных нормативных актов; сравнение организации геологоразведочных работ в России и за рубежом.

Результаты. Выявлены наиболее важные проблемы, которые могут быть решены путем внесения изменений в действующее законодательство. Дано экономическое обоснование несоответствия отдельных положений нормативно-правовых актов принципам современной рыночной экономики и показано, как эти проблемы решаются в развитых зарубежных странах. Разработаны предложения по совершенствованию государственного регулирования геологической отрасли.

Выводы. Предложения по решению выявленных проблем имеют как правовые, так и экономические составляющие, и внедрение предлагаемых рекомендаций позволит за счет изменений законодательной базы улучшить состояние геологической отрасли России. Решение выявленных проблем не потребует финансовых вложений и позволит сократить как сроки проведения геологоразведочных работ, так и безосновательные расходы геологических предприятий.

Ключевые слова:

Геология, инвестиции, недропользование, зарубежные страны, регулирование, государственное управление.

Введение

Основными задачами геологии являются поиски, оценка и разведка месторождений полезных ископаемых. К сожалению, существующая законодательная база не позволяет успешно выполнять эти задачи.

Цель данной работы показать, как изменение отдельных положений нормативно-правовой базы недропользования может снизить стоимость геологоразведочных работ и сократить сроки оформления разрешительной документации. Решение этих вопросов наиболее актуально в настоящее время, когда вопреки общераспространенному мнению, при наличии огромных прогнозных ресурсов, в России практически не осталось нераспределенных разведанных месторождений. Имеющиеся запасы полезных ископаемых способны обеспечить существование горнодобывающей промышленности в среднем на три – двадцать лет, в зависимости от конкретного полезного ископаемого. При этом ежегодно сокращается срок обеспеченности предприятий запасами. Предприятия сосредотачиваются на добыче полезных ископаемых, но не уделяют должного внимания геологоразведочным работам и, как следствие, воспроизводству собственной минерально-сырьевой базы.

С каждым годом уменьшается доля крупных месторождений полезных ископаемых, остаются объекты либо небольшие по объемам запасов, либо

с низкими содержаниями полезного компонента. Эти участки недр являются непривлекательными для инвесторов, так как разработка подобных месторождений находится на грани экономической эффективности, где одним из негативных факторов является обязательное удорожание, связанное с повышенной долей расходов, в том числе на геологоразведку и оформление разрешительной документации [1].

Стоимость геологоразведочных работ зависит от расположения месторождения, свойств горных пород, глубины залегания полезного ископаемого, сложности геологических условий, вида полезного ископаемого, его количества и содержания в горной породе и других факторов, составляя от первых миллионов до сотен миллионов, а на определенных видах месторождений – до миллиардов рублей. На стоимость геологических работ сильно влияет оформление различной разрешительной и отчетной документации. Средства, затрачиваемые на оформление этих документов, иногда могут превышать стоимость непосредственных геологоразведочных работ, что особенно проявляется при изучении небольших месторождений, например мелких месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Главная проблема в недропользовании – отставание разведки от добычи. Ежегодно погашение запасов полезных ископаемых значительно превы-

шает их прирост. Одной из причин длительности сроков геологоразведочных работ является большой бюрократический оборот документов и значительное время, отведенное на рассмотрение представляемой документации. Кроме обязательной текущей отчетности по результатам изучения участков недр, существующее законодательство заставляет недропользователей нести значительные расходы еще до начала проведения работ. Это финансовые затраты на получение лицензии, составление и утверждение проектно-сметной и технической документации. Суммы этих расходов, значительно завышены, а на подготовку, оформление и согласования необходимых материалов требуется значительное время. На увеличение сроков работ влияют обязательные остановки геологоразведочных работ после проведения определенных этапов, связанные с необходимостью оформления документации, разрешающей дальнейшее проведение геологического изучения.

Государственное регулирование недропользования должно отвечать требованиям современных рыночных отношений государства и недропользователя, а правовые нормы должны быть жизнеспособными и эффективными.

На протяжении ряда лет развитию геологической отрасли мешает множество преград, связанных с несовершенством нормативно-правовой базы и, как следствие, неэффективностью государственного управления. Выявление существующих проблем и поиск путей их решения позволят оптимизировать государственное регулирование отрасли, что окажет позитивное влияние не только на решение задач, стоящих перед геологией, но и на экономику России в целом.

Отсутствие возможности продажи права на пользование недрами у недропользователей, открывших месторождение по лицензии на право геологического изучения за счет собственных средств

Отсутствие в российском законодательстве правовой нормы о возможности переуступки (на возмездной основе) первооткрывателем месторождения своего права на пользование недрами другому пользователю недр является главным препятствием для существования геологоразведочных организаций, специализирующихся на поисках месторождений полезных ископаемых и их оценке [2]. Количество таких предприятий значительно сократилось. Геологоразведочные предприятия, в лучшем случае, превратились в организации, проводящие геологоразведочные работы для предприятий, имеющих лицензии на право поисков, разведки и добычи полезных ископаемых, а в худшем случае перепрофилировались и, в настоящее время, занимаются иной деятельностью, не связанной с геологоразведкой.

Участки недр, изученные за счет собственных средств предприятий, не могут быть проданы организациям, добывающим полезные ископаемые.

В связи с отсутствием правового регулирования геологоразведочные предприятия, открывшие и оценившие месторождения, не имеют законной возможности получения дохода за свой труд.

Согласно Закону РФ «О недрах» участки недр не могут быть предметом купли и продажи или отчуждаться в иной форме, хотя этим же законом установлено, что права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

В настоящее время покупка и продажа прав на лицензированные участки недр, в том числе не только право на геологическое изучение, но и на разведку и добычу, осуществляется под предлогом переоформления лицензии, где продаются не участки недр, а сами предприятия, имеющие лицензии на эти участки. Основаниями для такой продажи – переоформления – являются: прекращение деятельности юридического лица вследствие его присоединения к другому юридическому лицу; реорганизация юридического лица путем его разделения или выделения из него другого юридического лица; если юридическое лицо выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр; передача права пользования участком недр дочернему обществу. Все эти механизмы, юридически по передаче прав пользования недрами, а фактически по продаже участков недр, широко используются в настоящее время. Существуют предприятия, которые специализируются на том, что покупают участки недр на аукционах или выигрывают их на конкурсах, а затем по завышенным ценам продают их тем предприятиям, которые непосредственно заинтересованы в разработке месторождений.

Таким образом, рынок продажи лицензий, то есть рынок продажи участков недр, уже давно существует. Механизм продажи участков недр сильно бюрократизирован, и в нем есть ряд положений, которые содержат субъективную оценку документов, предоставляемых в этом случае органам власти, а значит, и пути для развития коррупции.

Во всех развитых странах продажа лицензий (участков недр) не запрещается законодательством [3]. Недропользователям, открывшим и изучившим месторождения, не нужно для продажи своих участков искать лазейки в законах, в связи с чем сокращается влияние чиновничьего аппарата на этот рыночный механизм. Поэтому в зарубежных странах основное количество геологоразведочных предприятий занимаются непосредственно поиском и разведкой новых месторождений.

Таким образом, необходимо создание в российском законодательстве правовой нормы о возможности переуступки (на возмездной основе) первооткрывателем месторождения своего права на пользование недрами другому пользователю недр. Содержание и применение этой правовой нормы должно быть максимально простым и понятным.

Недостатки Порядка получения лицензий для целей геологического изучения участков недр за счёт собственных средств недропользователей

До 2005 г. действовал заявочный принцип предоставления лицензий на право пользования недрами для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых. Это стимулировало привлечение в геологоразведку частных инвестиций и обеспечивало возможность получения лицензий для предприятий, ведущих не только полевые работы, но и занимающихся изучением геологической, в том числе и архивной информацией, привлекающих кадры и разработки различных научных учреждений [4].

Приказом МПР РФ от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр» были введены новые правила предоставления лицензий. Основным недостатком нового Порядка является то, что на получение лицензии на заявленный участок могут подавать документы другие претенденты. В этом случае данный участок недр выставляется на аукцион для получения права пользования недрами по совмещённой (геологическое изучение, разведка и добыча) лицензии. При этом предприятие несет расходы, связанные с участием в аукционе. Если на этот аукцион поступает только одна заявка, то аукцион признается несостоявшимся, а единственного участнику аукциона необходимо снова подавать заявку на получение права пользования таким участком недр в целях его геологического изучения за счет собственных средств.

Состав документов, прилагаемых к заявке, весьма громоздкий и содержит значительное количество необоснованных требований к предприятию-заявителю.

Существующая система лицензирования также нарушает права на интеллектуальную собственность недропользователей, подавших заявку. Не имея гарантии на получение лицензии, предприятия не рискуют вкладывать значительные средства и отвлекать свои кадры на аналитическую работу для выявления перспективных участков.

В зарубежных странах система получения лицензии имеет заявительный характер. Существует разрешительная система, когда предоставление права пользования участками недр осуществляется на основании лицензий, патентов, проспекторских разрешений и других документов, и договорная система, когда недра предоставляются путем заключения договоров между государством и недропользователем [5, 6]. При всем разнообразии способов предоставления участков недр в пользование механизм получения участков недр максимально упрощен. Недропользователь выбирает участок для проведения геологоразведочных работ, оформляет заявку и в соответствующем ведомстве закрепляет за собой участок. При этом количество документов на получение участка недр минимально.

Ограничениями, усложняющими порядок предоставления участков недр в зарубежных странах либо запрет на их предоставление, могут являться размеры месторождения, наличие в месторождениях определенных полезных ископаемых, требования к земельным отношениям (наличие чужой собственности на земельный участок, который находится на испрашиваемой площади) и особый характер земель, на которых запрещается разработка полезных ископаемых [7].

По отдельным участкам недр имеется упрощенный порядок предоставления лицензий. Так, в Австралии получить лицензию на добычу золота (без применения горной техники) можно в течение 10 минут по интернету [8].

Необходимо и в России создать систему свободного получения лицензий на геологическое изучение на основании заявок частных инвесторов. Процедура рассмотрения этих заявок должна быть максимально простой и строго регламентированной, а плата за выдачу лицензий – чисто символической [9].

Отсутствие гарантированного права получения лицензии на разведку и добычу у недропользователей, открывших месторождение, в результате проведения геологоразведочных работ за счёт собственных средств

Право пользования участком недр с целью разведки и добычи для недропользователя, за счет средств которого открыто и оценено месторождение полезного ископаемого, было введено в Закон «О недрах» в 1995 г., но до сих пор трудно реализуемо ввиду сложности процедуры оформления такого права, а также неограниченных возможностей чиновника найти причины для отказа его предоставления [2]. Механизм предоставления лицензии на право разведки и добычи месторождения, открытого по лицензии на геологическое изучение за счет собственных средств недропользователя, – это очень долгая процедура, которая не гарантирует конечного результата.

К заявке должен прилагаться пакет, состоящий из 23 видов различных документов, оценка многих из них носит весьма субъективный характер. При этом заявка должна быть подана с соблюдением определенных сроков и содержать материалы, утвержденные и согласованные различными ведомствами, в том числе Министерством природных ресурсов, Федеральным агентством по недропользованию, Министерством экономического развития и торговли РФ, налоговыми органами.

Имеется ряд оснований, по которым заявка на получение лицензии может быть отклонена. Одним из необоснованных требований является необходимость предоставления доказательств того, что недропользователь, открывший месторождение, обладает необходимыми квалифицированными специалистами и опытом работы, финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения дальнейших работ

на месторождении. При этом не учитывается, что открытие месторождения – это уже факт наличия этих возможностей, а каждое месторождение является возможностью для привлечения инвестиций, за счет которых будут приняты на работу необходимые специалисты, закуплены дополнительная техника и оборудование.

Установление факта открытия месторождения полезных ископаемых осуществляется Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом на основании заявки недропользователя только в отношении тех видов полезных ископаемых, на геологическое изучение которых ему была выдана лицензия [10, 11]. Открытие на месторождении любого другого полезного ископаемого не будет являться основанием для получения лицензии на разведку и добычу выявленного полезного ископаемого.

То есть в законодательной базе отсутствует безусловное право компании-первооткрывателя месторождения на получение лицензии на право разведки и разработки открытого месторождения.

Для исключения подобных ситуаций необходимо законодательно ввести положение, устанавливающее возникновение права пользования участком недр для разведки и добычи по факту самого открытия, и обязательность оформления такого права в течение не более 6 мес., а также ответственность чиновников за невыполнение этих установлений и тем самым нанесение своими действиями или бездействием значительного материального ущерба недропользователю и государству [12].

Проблемы, связанные с необходимостью обязательного проведения государственной экспертизы проектно-сметной документации

Государственная экспертиза проектно-сметной документации вошла в современное законодательство во времена социалистической системы России, когда существовало государственное регулирование геологической отрасли. Сметы на ведение геологоразведочных работ рассчитываются по СНО-Рам и ССНам, разработанным еще в 1992–1993 гг. Для перевода показателей 1992–1993 гг. в нынешние цены требуются дополнительные расчеты, носящие довольно субъективный характер. При этом не учитывается, что цены на все товары и услуги рыночные и договорные, что никак не отражается в утверждаемых сметах. Тем более непонятна необходимость данной экспертизы для проведения геологоразведочных работ за счет средств недропользователей. Есть различные критерии, по которым и без составления проектно-сметной документации можно определить, что месторождение будет рентабельным. Например, исходя из опыта эксплуатации россыпных месторождений в Амурской области, рентабельными будут объекты с содержанием золота на массу более 150 мг/м³, при мощности продуктивного пласта более 0,5 м, со средней мощностью вскрышных пород. Подобные

критерии есть и для других регионов, и для различных полезных ископаемых.

Проектно-сметная документация при рассмотрении методической части проектов обязательно должна учитывать стадийность проведения работ. Не допускается совмещения оценочной и разведочной стадий изучения участков недр, что также является препятствием для непрерывного геологического изучения.

Государственная экспертиза проектно-сметной документации, являясь бюрократическим барьером для предприятий, не несет никакой правовой ответственности перед акционерами недропользователя за конечный результат [13]. Даже за малый проект недропользователь должен выложить не менее 100 тыс. р., а за крупный – уже более 500 тыс. р., хотя по трудозатратам на проведение этой экспертизы размер платежей можно снизить в 5–10 раз [9]. Срок проведения экспертизы до 36 дней, что также увеличивает сроки начала проведения геологоразведочных работ.

Таким образом, необходимо законодательно ликвидировать эту затратную и ненужную процедуру, тем более что в других станах геологоразведочные организации работают без государственной экспертизы проектно-сметной документации [6].

Проблемы, связанные с необходимостью соблюдения стадийности геологоразведочных работ

Согласно «Положению о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)», утвержденного распоряжением МПР РФ от 05.07.1999 № 83-р «Об утверждении Положения о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)» геологоразведочные работы должны проводиться по стадиям. Поисковая и оценочная стадия могут совмещаться. При этом геологоразведочные работы могут выполняться непрерывно, в один этап, с одновременным прохождением как поисковых, так и оценочных выработок.

Основной проблемой является разделение геологоразведочных работ на поисково-оценочную и разведочную стадии. После каждой поисково-оценочной стадии необходимо составить отчет о проведенных работах, где необходимо дать обоснование целесообразности и очередности дальнейших работ и подготовить проект геологоразведочных работ на разведочную стадию. Во время подготовки и защиты отчета и проекта не допускается проведение полевых работ по разведочной стадии. Общая стоимость дополнительных отчетов и проектов составляет, в зависимости от месторождения, от нескольких сотен тысяч до нескольких миллионов рублей. Время на подготовку и защиту самих проектов составляет от нескольких месяцев до года.

Целесообразность такого искусственного разделения работ вызывает большие сомнения, особенно при проведении геологоразведки за счет собственных средств недропользователя. Данные, по-

лучаемые в результате геологоразведочных работ для большого количества месторождений, в том числе россыпного золота, общераспространенных полезных ископаемых, угля и других полезных ископаемых, весьма оперативны и позволяют судить о перспективах дальнейшего геологического изучения объекта уже в полевых условиях. Совмещение стадий зачастую просто необходимо, когда дополнительное бурение нескольких линий скважин или проходка нескольких траншей позволяют дать окончательное представление о целесообразности дальнейшего ведения работ.

Проблемы, связанные с обязательностью разработки временных и постоянных разведочных кондиций

Разработка кондиций является одной из составных частей отчета по проведенным геологоразведочным работам. Согласно действующему законодательству, по результатам завершения каждой стадии геологоразведочных работ необходимо разработать временные или постоянные кондиции, которые призваны оценить промышленную значимость выявленного месторождения.

Согласно Приказу МПР РФ от 21.07.1997 № 128, технико-экономические обоснования разведочных кондиций должны обеспечивать объективную оценку всех его геологических, горно-геологических, технологических и прочих особенностей и содержать в себе геологическое, горнотехническое, технологическое, экологическое и экономическое обоснования, разрабатываемые на необходимом уровне достоверности, обеспечивающие условия для оценки экономической значимости объекта, то есть необходимые для определения потребительских свойств (ценности) месторождения.

Временные разведочные кондиции разрабатываются для оценки качества и количества полезных ископаемых, экономической значимости и обоснования целесообразности дальнейшей разведки выявленного месторождения. Постоянные разведочные кондиции рассчитываются для определения целесообразности и экономической эффективности его эксплуатации.

Основной задачей разработки кондиций является определение минимального содержания полезного ископаемого и других горнотехнических параметров, при которых освоение данного месторождения будет рентабельной. На основании кондиций утверждаются разведанные запасы, составляются и согласовываются технические проекты освоения месторождений, осуществляется добыча полезного ископаемого. То есть предприятие не имеет права пользоваться участком недр без утвержденных кондиций.

Разработка каждой кондиции требует значительных денежных затрат и 1–1,5 года напряженной работы и большого коллектива грамотных геологов [13]. На время расчета и составления кондиций полностью прекращается непрерывный геологоразведочный процесс. Вывозятся полевые пар-

тии, ликвидируются или консервируются участки, останавливается работа техники, отвлекается значительное число квалифицированных сотрудников.

Кондиции несут в себе большую долю погрешности. Современные методы разведки не позволяют гарантировать точных горнотехнических параметров месторождения. Иногда полная картина геологического строения объекта становится ясной только после его окончательной отработки. Ряд параметров разведочных кондиций носит условный характер. Например, выбор оптимального способа отработки (открытый, подземный, комбинированный, геотехнологический) и системы разработки месторождения; предполагаемая схема обогащения минерального сырья; номенклатура товарной продукции и схема её реализации на рынке. Все эти параметры, при необходимости, будут рассчитываться предприятием, которое будет разрабатывать месторождение, исходя из имеющихся у него технических средств и оборудования.

Условным является и расчет оценки характера воздействия разработки месторождения на окружающую среду и необходимости реализации мероприятий по предотвращению её загрязнения, которые также зависят от выбираемого добывающим предприятием способа отработки месторождения.

В советское время существование кондиций оправдывалась необходимостью избежать ненужного вложения средств государства в освоение нерентабельных месторождений, и обосновывалось стабильностью цен, в том числе на технику и ГСМ. В настоящее время необходимость разработки кондиций является излишней по двум причинам:

1. Разработка месторождений ведется за счет средств недропользователей, и только они могут решать при каких условиях освоение месторождения будет рентабельно. Поэтому, только недропользователи должны определять, какие параметры им важны и в какой степени нужна экономическая проработка этих параметров.
2. В рыночных условиях цены и другие экономические показатели, определяющие величину кондиций, меняются, порой очень существенно, в течение короткого промежутка времени. Поэтому при непостоянной нестабильной рыночной экономике определение постоянных кондиций не имеет смысла. Величины кондиций устаревают уже за время их разработки и утверждения, и их применение нецелесообразно уже на начальной стадии промышленного освоения месторождения. Для того чтобы учесть новые рыночные цены, недропользователь должен разработать и утвердить новые «постоянные» кондиции, пересчитать и утвердить по ним имеющиеся запасы, разработать и согласовать дополнение к техническому проекту, изменить горный отвод. На это опять потребуются 1,5–2 года. К этому времени, из-за новых изменений рыночных цен, отпадает необходимость и в этих, уже устаревших кондициях.

В связи с этим необходимо законодательно отменить обязательную разработку кондиций, в первую очередь для предприятий, проводящих геологоразведочные работы за счет собственных средств. Принятие решения о составлении кондиций должно носить добровольный характер.

Проблемы, связанные с ограничениями участка, предоставляемого лицензией по площади и глубине

Получаемая недропользователем лицензия содержит ограничения как по площади, так и по глубине. Поэтому недропользователь не имеет права проводить работы как за пределами площади лицензии, так и на глубину, большую, чем указанная в лицензии.

Лицензия на право поисков и оценки месторождений полезных ископаемых выдается на участки недр с очень слабой геологической изученностью на относительно условный участок работ. В процессе геологоразведочных работ контуры рудного тела часто оказываются больше площади лицензии, мощность рудных тел также часто оказывается больше предполагаемой мощности. В результате предприятия обязаны останавливать бурение скважин, даже если те не вышли из продуктивных горизонтов.

В данных случаях имеется следующие возможности продолжения изучения месторождения:

- 1) получение новой лицензии на проведение поисково-оценочных работ;
- 2) внесение изменений в уже действующую лицензию;
- 3) расширение горного отвода (для лицензий на право разведки и разработки полезных ископаемых).

Получение новой лицензии занимает от одного года до нескольких лет. При этом нет гарантии, что новый участок недр достанется недропользователю, открывшему месторождение, так как при наличии двух или более претендентов на новый участок месторождение выставляется на аукцион.

Законом о недрах, в целях обеспечения полноты геологического изучения, рационального использования и охраны недр, предусмотрено изменение границ участка недр, предоставленного в пользование. Порядок установления и изменения границ участков недр, предоставленных в пользование, установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429.

Согласно этому Порядку, изменение границ участка недр может осуществляться только 1 раз в течение срока действия лицензии на пользование недрами, в целях геологического изучения и (или) разведки и добычи того вида полезных ископаемых, который указан в лицензии на пользование недрами, при наличии на части месторождения, расположенной за границами участка недр, менее 20 процентов запасов полезных ископаемых данного месторождения.

Такие ограничения не только не позволяют предприятиям вести геологоразведочные работы

оперативно и непрерывно, но и противоречат Закону РФ «О недрах», требующего обеспечения полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр.

Сама процедура внесения в лицензию подобных изменений может занимать несколько месяцев и связана с обилием документов, подаваемых в лицензирующие органы.

Для решения этой проблемы необходимо снятие ограничения участков недр по глубине [12], упрощение порядка расширения границ геологического и горного отводов в случае, если в ходе доразведки, проектирования и последующей разработки месторождений, входящих в состав участка комплексного состава, выявляются участки, объемы запасов которых выходят за установленные лицензией границы, при отсутствии лицензий на пользование сопредельными участками недр [14].

Недостатки нормативно-правовых актов, запрещающих индивидуальным предпринимателям проводить геологоразведочные работы на драгоценные камни и драгоценные металлы

Согласно Закону «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», индивидуальные предприниматели, занимающиеся геологоразведочными работами, не имеют права в процессе своей деятельности извлекать (добывать) драгоценные металлы и драгоценные камни. Подобного ограничения, как при добычных, так и при геологоразведочных работах, не имеется в законодательстве зарубежных стран [15–17], где драгоценные камни и драгоценные металлы являются такими же полезными ископаемыми, как уголь, железная руда и т. д. Законодательством Российской Федерации преувеличено стратегическое значение драгоценных металлов и драгоценных камней, так как основными полезными ископаемыми, влияющими на экономику страны, уже давно являются нефть и газ. В результате этого ограничения из числа субъектов, ведущих геологическое изучение, выпадает довольно большое количество индивидуальных предпринимателей, которые имеют право использовать наёмный труд и, как представители мелкого бизнеса, могут занять довольно большую нишу, что наблюдается в экономике зарубежных стран.

Проблема запрета добычи индивидуальными предпринимателями драгоценных металлов и драгоценных камней неоднократно поднималась в России на различных уровнях [8, 18], было подготовлено несколько законопроектов по решению этой проблемы, но ни один из них не был принят и ни один из них не содержал правовых норм, касающихся индивидуальных предпринимателей, занимающихся геологоразведочными работами.

Данная проблема не может быть решена одним законопроектом, необходима разработка целого ряда нормативных актов, разрешающих индивидуальным предпринимателям работы, связанные с драгоценными металлами и драгоценными камнями, и устанавливающих правовые нормы как для

добычи, так и для геологического изучения месторождений этих полезных ископаемых.

Заключение

Для успешного развития геологической отрасли необходимо срочное совершенствование существующего законодательства о недрах, что позволит снять многие стоящие перед отраслью преграды. Изменение действующего законодательства должно быть направлено на значительное сокращение сроков геологического изучения месторождений за счет уменьшения количества разрешительной документации и затрат недропользователей на освоение месторождений.

Давно созревшие проблемы могут быть решены только на федеральном уровне [19]. Для выполнения поставленных задач необходимо пройти все

этапы законотворческой деятельности: подготовка проектов нормативных актов, обсуждение, доработка и согласование проектов, принятие законопроектов к рассмотрению в законотворческом органе, утверждение законопроектов, опубликование законов [20]. Инициаторами принятия новых нормативных актов могут быть исполнительные и законодательные органы субъектов Российской Федерации, комитеты и отдельные депутаты Государственной Думы и Совета Федерации.

Принятые меры будут способствовать не только решению проблем геологической отрасли в целом, но и помогут привлечь дополнительные инвестиции, а также включить в процесс освоения месторождений предприятия среднего и малого бизнеса, играющие основную роль в геологическом изучении недр в зарубежных странах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мелехин Е.С., Дудиков М.В. Государственное регулирование рационального недропользования // Маркшейдерия и недропользование. – 2011. – № 1. – С. 19–23.
2. Орлов В.П., Сергеев Ю.С., Хакимов Б.В. Закону Российской Федерации «О недрах» – 15 лет // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2007. – № 6. – С. 3–7.
3. Fink R.J. The Natural Resources Law Manual. – Section of Natural Resources, Energy, and Environmental Law, American Bar Association, 1995. 497 p.
4. Кравцов В.А. Геологию необходимо открыть для инвестиций // Золотодобыча. – 2012. – № 3. – С. 9–11.
5. Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 52 с.
6. Tank R.W. Legal Aspects of Geology. – New York: Plenum Press, 1983. – 583 p.
7. Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 192 с.
8. Ошибки законопроекта № 429535–5 // Золотодобыча. – 2012. – № 10. – С. 50–51.
9. Иванов В.Н. О повышении эффективности поисков и разведки месторождений золота // Золотодобыча. – 2012. – № 3. – С. 5–7.
10. Манин Я.В. Административно-правовое регулирование пользования участками недр федерального значения в пределах территории Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2 – С. 59–70.
11. Полянская И.Г. Особенности государственно-частного партнерства в недропользовании // Бизнес, Менеджмент и Право. Государственно-частное партнерство. – 2009. – № 1. – С. 233–240.
12. Орлов В.П., Хакимов Б.В., Сергеев Ю.С. О рыночном механизме в геологическом изучении недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2005. – № 1. – С. 46–50.
13. Власов Н.Г. О геологических проблемах в недропользовании // Золотодобыча. – 2012. – № 5. – С. 6–9.
14. Полянская И.Г., Пахомов В.П., Фадеичев А.Ф. Некоторые аспекты совершенствования лицензионного доступа к недрам // Экономика региона. – 2008. – № 6. – С. 233–240.
15. Barton B.J. Canadian mining law. – Canada, Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993. – 153 p.
16. U.S. Code/ T.30 Mineral Lands and Minig. – W-n: Gov.print.off., 2002. 968 p.
17. Forbes J.R.S., Lang A.G. Australian Mining and Petroleum Laws. – Sydney: Butterworths, 1987. – 375 p.
18. Орлов В.П., Сергеев Ю.С., Хакимов Б.В. Законодательное обеспечение индивидуальной старательской добычи // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2009. – № 3. – С. 87–89.
19. Попов А.Б. Наиболее важные вопросы в горнодобывающем комплексе Амурской области // Федеральный информационно-аналитический альманах «Россия: власть, экономика, общество». – М.: ИД «Регион-пресс Книга», 2009. – С. 68–69.
20. Стефановская Н.А., Кривошапова Е.В. Законотворчество как форма документоведческой деятельности // Известия Томского политехнического университета. – 2012. – Т. 320. – № 6. – С. 149–152.

Поступила 25.03.2013 г.

UDC 553.04; 338.24

POSSIBLE WAYS TO IMPROVE THE STATE REGULATION IN GEOLOGICAL INDUSTRY IN RUSSIA

Andrey B. Popov,

Amur State University, 21, Ignatyevskoye Shosse,
Blagoveshchensk, 675027, Russia. E-mail: master@amursu.ru

The relevance of the research. At the moment mining industry production in Russia increases. But geological sector is no longer able to provide necessary increase in reserves for the extractive industries, which is caused not only by the gradual depletion of mineral resource base of the country and other objective reasons, but by work organization in the industry as well. Over the years the development of the geological sector was hindered by a number of barriers related to the imperfection of the legal framework and, as a consequence, to the administration inefficiency.

The main aim of the study is to identify the main problems of state regulation in geological industry and possible solutions; to show how the change in certain provisions of the regulatory framework for the natural reserves use can reduce the cost of exploration work, delays in obtaining permits and, as a consequence, the temporal duration of geological exploration itself.

The methods of study: the analysis of some features of state regulation in geological industry as well as the study of certain legislative framework provisions for geological exploration in Russian Federation. The paper provides as well the assessment of practical relevance and feasibility of individual regulations and comparison between organization of geological exploration in Russia and in foreign countries.

Results. The author has found out the most important issues that can be solved by introducing amendments to the existing legislation and has given the economic substantiation of inconsistency of certain legal provisions to the principles of modern market economy. The paper demonstrates the way these problems are solved in other developed countries. The author developed the proposals for improving the state regulation of geological exploration.

Conclusions. The proposals for solving the identified problems have both legal and economic components. Implementation of the proposed recommendations would improve the state of geological industry in Russia due to changes in the legal framework. The solution of the problems identified would not require additional financial investments and would also reduce the temporal duration of geological exploration and cut unnecessary expenses of geological enterprises.

Key words:

Geology, investments, subsurface management, foreign countries, regulation, public administration.

REFERENCES

- Melekhin E.S., Dudikov M.V. Gosudarstvennoe regulirovanie ratsionalnogo nedropolzovaniya [State regulation of rational resource use]. *Markshedyeriya i nedropolzovanie*, 2011, no. 1, pp. 19–23.
- Orlov V.P., Sergeev U.S., Khakimov B.V. Zakonu Rossiyskoy Federatsii «O nedrakh» – 15 let [The 15th anniversary of the law «On subsoil» of the Russian Federation]. *Mineralnye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie*, 2007, no. 6, pp. 3–7.
- Fink R.J. *The Natural Resources Law Manual*. Section of Natural Resources, Energy, and Environmental Law, American Bar Association, 1995. 497 p.
- Kravtsov V.A. Geologiyu neobkhodimo otkryt dlya investitsy [Geology must be open for investments]. *Zolotodobycha*, 2012, no. 3, pp. 9–11.
- Vasilevskaya D.V. *Administrativno-pravovoy rezhim nedropolzovaniya v Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki. Dis. Dokt. nauk* [Administrative-legal regime of subsoil use in the Russian Federation: problems of theory and practice. Dr. Diss.]. Moscow, 2008. 52 p.
- Tank R.W. *Legal Aspects of Geology*. New York, Plenum Press, 1983. 583 p.
- Volkov A.M. *Administrativno-pravovoe regulirovanie nedropolzovaniya v Rossiyskoy Federatsii. Dis. Kand. nauk* [Administrative-legal regulation of subsoil use in the Russian Federation. Cand. Diss.]. Moscow, 2009. 192 p.
- Oshibki zakonoproekta № 429535–5 [Errors of the bill № 429535–5]. *Zolotodobycha*, 2012, no. 10, pp. 50–51.
- Ivanov V.N. O povyshenii effektivnosti poiskov i razvedki mestorozhdeniy zolota [Improving efficiency in search and exploration of gold deposits]. *Zolotodobycha*, 2012, no. 3, pp. 5–7.
- Manin Ya.V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie polzovaniya uchastkami nedr federalnogo znacheniya v predelakh territorii Rossiyskoy Federatsii* [Administrative-legal regulation of using subsoil plots of Federal significance within the territory of the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2012, no. 2, pp. 59–70.
- Polyanskaya I.G. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v nedropolzovanii [Features of state-private partnership in subsurface use]. *Biznes, Menedzhment i Pravo. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo*, 2009, no. 1, pp. 233–240.
- Orlov V.P., Khakimov B.V., Sergeev Yu.S. O rynochnom mekhanizme v geologicheskoy izucheni nedr [On market mechanism in geological studying of subsoil]. *Mineralnye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie*, 2005, no. 1, pp. 46–50.
- Vlasov N.G. O geologicheskikh problemakh v nedropolzovanii [On geological problems in subsoil use]. *Zolotodobycha*, 2012, no. 5, pp. 6–9.
- Polyanskaya I.G., Pakhomov V.P., Fadeichev A.F. Nekotorye aspekty sovershenstvovaniya litsenzionnogo dostupa k nedram [Some aspects of improving license access to subsoil]. *Ekonomika regiona*, 2008, no. 6, pp. 233–240.
- Barton B.J. *Canadian mining law*. Canada, Calgary, Canadian Institute of Resources Law, 1993. 153 p.
- U.S. Code/ T.30 Mineral Lands and Minig. W-n: Gov.print.off., 2002. 968 p.
- Forbes J.R.S., Lang A.G. *Australian Mining and Petroleum Laws*. Sydney, Butterworths, 1987. 375 p.
- Orlov V.P., Sergeev Yu.S., Khakimov B.V. Zakonodatelnoe obespechenie individualnoy staratelskoy dobychi [Legislative ensuring of individual prospecting production]. *Mineralnye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie*, 2009, no. 3, pp. 87–89.
- Popov A.B. Naibolee vazhnye voprosy v gornodobyvayushchem komplekse Amurskoy oblasti [The most important issues in a mining complex of the Amur region]. *Federalny informatsionno-analiticheskiy almanakh «Rossiya: vlast, ekonomika, obshchestvo»* [Federal information and analytical year-book «Russia: power, economics, society»]. Moscow, Region-press Kniga, 2009. pp. 68–69.
- Stefanovskaya N.A., Krivoshechpova E.V. Zakonotvorchestvo kak forma dokumentovedcheskoy deyatelnosti [Lawmaking as a form of document science activity]. *Bulletin of the Tomsk Polytechnic University*, 2012, vol. 320, no. 6, pp. 149–152.

Received: 25 March 2013.