

К вопросу лицензирования права пользования недрами.

В феврале 1992г. был принят Закон РФ «О недрах». Закон считался рамочным, предполагалось с накоплением опыта его применения и накопления частного капитала принять новый. И такая попытка была. В начале 2000-х годов был разработан проект Кодекса законодательства о недрах, но и там было много несуразностей в вопросе рационального использования недр. Проект оказался хуже действующего Закона и ушел в небытие. Опыт 28-летнего применения действующего с небольшими поправками Закона накоплен, частного капитала избыток, а нового законодательства о недропользовании так и нет. Полезным для частного капитала оказался временный Закон.

Как же на практике стал применяться принятый Закон? Почему-то уголь сразу не стал нужен, не нужен даже самый качественный уголь - антрацит, мировые запасы которого сосредоточены, в основном, в Восточном Донбассе. Приезжавшие немецкие горные инженеры с восхищением смотрели на антрацит, плывущий по конвейеру из лавы, как говорят шахтеры, «чулком». Качали укоризненно головами, как можно такое богатство убивать.

А убивали шахты экономически. С переходом страны на рыночные условия цены на все товары и услуги поднялись на порядок. А цена на уголь, чтобы инфляция не стала космической, осталась прежней. Все шахты мгновенно стали очень убыточными и началась их ликвидация. Прозвучало требование – все предприятия в стране должны работать с прибылью. Посмотреть бы на такую «счастливую» страну.

Результатом стала почти полная ликвидация угольной отрасли Ростовской области. Ликвидированы шахты со значительными запасами угля. На оставшихся 4-х действующих шахтах началась чехарда со сменой собственников. Более 100 тысяч рабочих мест были потеряны, исчезли опытные шахтерские кадры, передававшие опыт работы в нелегких горных условиях от поколения к поколению.

В октябре 2002 года был принят региональный закон о недропользовании. Начались конкурсы на получение лицензии на право добычи общераспространенных полезных ископаемых. Сумма сбора за участие в конкурсе определялась исходя из стоимости затрат на подготовку, оформление и регистрацию лицензии, т.е. была незначительной. Желающих победить в так называемых конкурсах сразу стало много, но абсолютное большинство из них совершенно не представляли, что они будут делать, получив лицензию на отработку месторождения. В результате новых карьеров по добыче строительного сырья почти не появилось.

Лицензии на право пользования недрами предоставляются будущему недропользователю федеральным органом в лице Министерства природных ресурсов или региональным органом на разработку малоценных общераспространенных полезных ископаемых. В обоих случаях лицензионные условия диктует, как правило, будущий недропользователь в

части размера горного отвода, объема добычи, использования отходов производства и др.

Уполномоченный правительством лицензирующий орган, имея сведения о границах и геологическом строении месторождения, о количестве и качестве утвержденных запасов полезных ископаемых, в целях рационального и комплексного использования недр и, исходя из потребности страны и региона в добыче того или иного полезного ископаемого, еще до объявления конкурса или аукциона на получение лицензии, обязан определиться с основными параметрами лицензионных условий и изложить СВОИ, т.е. государственные требования к недропользователю. Ничего этого не происходит. «Основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр» (ст.13.1 Закона «О недрах»). Остальное не важно. По такому же принципу выявляется и победитель конкурса.

Такой подход к пользованию недрами провоцирует инвестора на строительство небольших предприятий по добыче полезных ископаемых с упрощенной технологией. В подтверждение факт: в период так называемой «реструктуризации» угольной промышленности, т.е. уже в самый начальный период действия Закона «О недрах», в Ростовской области начато строительство пяти угольных шахтенок по упрощенной схеме вскрытия угольных пластов и их отработки. Планировалась проходка двух наклонных стволов по 300 метров, вот и готовы два очистных забоя. И только одна шахта «Обуховская-1» строилась как современное производство. Пройдены три вертикальных ствола глубиной по 900 метров, часть околовствольного двора, построены объекты поверхности. Закончилось все ликвидацией пройденных выработок.

К чему может подвести такой подход к лицензированию права пользования недр показывает и пример строительства небольших, так называемых шахт-«комсомолок», в 50-е годы прошлого столетия. Стране нужен был уголь, поэтому строились именно такие дешевые шахты. Название «комсомолок» шахты получали потому, что строили их молодые люди, призванные на военную службу и направленные на строительство небольших шахт. Считалось, что уголь нужен сейчас, позже страна будет богаче, и шахты-«комсомолки» будут реконструированы. А в конце пятидесятых годов хрущевскими реформами по переориентации топливного баланса страны на газ, было приостановлено строительство новых шахт, а шахты-«комсомолки» не были реконструированы. А уголь по-прежнему нужен все в большем количестве. В связи с полной выработкой канатомкости подъемных машин наклонных стволов на шахтах-«комсомолках» построили вторую ступень транспорта, потом третью и так добрались до километровой глубины. В результате доставка шахтеров до рабочего места полтора-два часа, адские условия работы при повышенной температуре и недостатке воздуха.

Сейчас шахты ликвидированы, а уголь, как оказалось, опять нужен. Началась его добыча дедовскими способами. Вскрываются пласты угля под наносами и отрабатываются открытым способом. Порода не горевших отвалов просеивается, и мелкая масса под видом штыба отправляется на электростанции.

Принятая в настоящее время система предоставления лицензии на право пользования недрами, в которой условия диктует лицензиат, приведет к подобной ситуации не только в Донбассе, но, со временем, и в других регионах.

Оправданием такого положения может быть начальный период действия закона, период накопления капитала. Сейчас другое время и уже давно пора повернуть дело рационального использования недр на пользу всей стране и, тем самым, народу. Капитал теперь в оффшорах, а налог за пользование недрами съедает социальные потребности. Если в период индустриализации страны и восстановления экономики после Великой Отечественной войны финансовым локомотивом было сельское хозяйство, то в настоящее время локомотивом создания современной экономики может быть только добыча полезных ископаемых, других драйверов в стране нет. Поэтому пользование недрами должно быть максимально рациональным.

Для малых месторождений, имеющих местную ценность, существующий порядок лицензирования пользования недрами приемлем. Для крупных месторождений федерального значения необходим другой подход. Лицензирующий орган, с привлечением специалистов горного профиля, в зависимости от геологического строения месторождения и количества утвержденных запасов полезных ископаемых, разрабатывает технико-экономическое обоснование (ТЭО) отработки месторождения, в котором должны быть определены границы участков, предоставляемых в пользование, основные показатели будущего предприятия, экономическая целесообразность отработки месторождения для страны и только на этих и других условиях, предусмотренных Законом «О недрах», объявлять конкурс или аукцион. Разработка такого ТЭО в условиях нашей огромной страны далеко не простое дело. Стоимость разработки ТЭО можно включить в разовый платеж за право на пользование недрами.

На практике условия разработки месторождения предлагает лицензиат владельцу недр (государству). Получив лицензию, по какой-либо причине или без причины, недропользователь может отказаться от права на пользование недрами (ст.20 пп.2 и 7), предупредив лицензирующий орган за 6 месяцев до прекращения работ. Если горные работы уже начаты, недропользователь за 6 месяцев обязан выполнить все работы, предусмотренные лицензией на этот случай или выплатить сумму ущерба от их невыполнения в судебном порядке.

Возможность возврата лицензии по желанию недропользователя, по его прихоти, предусмотренная законом, указывает на полное непонимание горного производства и охраны недр.

Во-первых: далеко не всегда за полгода можно выполнить весь комплекс работ по ликвидации горного предприятия.

Во-вторых: ущерб от преждевременного прекращения горных работ не всегда возможно определить в деньгах. Месторождению нанесена травма, поэтому невозможно оценить убытки от выборочной отработки богатых участков месторождения прежним недропользователем, ущерб от будущих потерь полезных ископаемых в охранных целиках, ущерб от вынужденного изменения технологии отработки оставшихся запасов полезного ископаемого. И совсем невозможно определить ущерб от возможных тяжелых аварий, когда прежний недропользователь исчезает, не предоставив достоверную маркшейдерскую документацию компетентным органам.

В-третьих: с развитием горных работ на шахте, руднике и карьере увеличивается протяженность горных выработок, глубина разработки, объем вскрыши. Эти и многие другие факторы увеличивают расходы на добычу полезных ископаемых. И может наступить момент, когда отработка оставшихся запасов полезного ископаемого будет экономически нецелесообразной. Недропользователь сдает лицензию, а государство получает участок с неотработанными запасами. Инвесторов в этом случае не будет. Такого положения допускать нельзя.

В-четвертых: предложенный законом подход к вопросу возврата лицензии не способствует строительству крупных современных горнодобывающих предприятий, а, наоборот, провоцирует на строительство небольших горнодобывающих предприятий типа вышеназванных шахт - «комсомолок».

В советский период получить решение правительства на ликвидацию горнодобывающего предприятия, даже крайне нерентабельного и опасного по горно-геологическим условиям, но имеющего на балансе неотработанные запасы полезных ископаемых, было нереальным делом. А сейчас в действующем законе сдал лицензию и свободен. Запасы полезных ископаемых невозполнимы, поэтому месторождения должны отрабатываться полностью. Таким должно быть законодательство о недрах. И это требование должно учитываться другими законами. В частности необходимо внесение дополнений в Законы «О несостоятельности (банкротстве)» в части разработки особых условий банкротства горнодобывающих предприятий и «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

На практике, чтобы не оплачивать финансовые издержки, связанные с выполнением лицензионных условий при возврате лицензии, лицензиат приводит предприятие к банкротству или просто исчезает, не выполняя даже минимума работ по приведению горных выработок в безопасное состояние. И правоохранительные структуры не принимают никаких мер по поиску и привлечению к ответственности владельцев брошенных горнодобывающих предприятий. Но даже если и найдут нарушителя закона, горнодобывающее предприятие можно считать непригодным к работе по добыче полезных ископаемых.

В ст.21.1 Закона «О недрах» предусматривается возможность краткосрочной (до одного года) передачи права пользования недрами юридическому лицу с оформлением лицензии в установленном порядке. А если нет этого юридического лица и в течение года не найден новый пользователь недрами, участок недр можно считать загубленным.

Выход из этого положения может быть таким: при возврате лицензии и отсутствии претендента на разработку лицензионного участка предприятие становится государственной собственностью без возмещения затрат собственнику, работа предприятия не останавливается, к лицензиату должны быть применены суровые санкции, включая уголовную ответственность.

В ст.26 Закона «О недрах» допускается ликвидация предприятия по добыче полезных ископаемых при досрочном прекращении пользования недрами. Опять лазейка для недобросовестного недропользователя, в статье ничего нет о причинах такого действия.

Ликвидация горнодобывающего предприятия – сложнейшая задача, решение которой требует огромных финансовых затрат и времени. В Ростовской области более 20 лет ведутся работы по ликвидации угольных шахт, стволы шахт давно засыпаны, затрачены огромные средства, но до сих пор не выполнены все работы, предусмотренные проектами ликвидации.

Ликвидационные работы можно разделить на 2 этапа.

Первый этап – проведение работ по обеспечению безопасных условий труда на смежных с ликвидируемыми шахтами предприятиях, ликвидация горных выработок, имеющих выход на поверхность и рекультивация нарушенных земель.

Второй этап – работы по проведению экологического мониторинга негативных последствий ликвидации шахт, откачка воды из шахт с целью недопущения подтопления населенных пунктов или действующих смежных шахт, очистка шахтных вод, тушение породных отвалов, проветривание подвальных помещений от скопления в них вредных газов, ремонт поврежденных горными работами зданий и сооружений.

Работы первого этапа возможно выполнить в короткий срок, работы второго этапа будут продолжаться многие годы или всегда.

Перечисленный выше комплекс работ выполнялся при ликвидации шахт государственной собственности. Поэтому работы второго этапа со временем стало возможным передать муниципальным организациям.

Сейчас горнодобывающие предприятия, как правило, частные, где главная задача – получение прибыли. И если прибыли нет, то о каких работах по ликвидации может идти речь? И недропользователь вешает замки на дверях надшахтных зданий и исчезает. Или разрабатывает проект консервации предприятия на несколько лет, выполняет минимальный объем работ по консервации. По окончании срока консервации недропользователя юридически уже давно нет, хотя бывает известно, где он проживает.

И стоят в степи бесхозные копры. В ст.225 Гражданского кодекса описана процедура признания права муниципальной собственности на

бесхозное имущество местным органом самоуправления, на территории которого находится бесхозная вещь. Ни при каких усилиях федеральных, региональных и силовых структур этого не происходит. Возьмешь на баланс – выполняй весь комплекс работ по ликвидации предприятия. А денег для этого нет.

Одним из вариантов выхода из создавшегося положения может быть таким.

Уже на стадии проектирования предприятия по добыче полезных ископаемых необходимо разрабатывать в составе проекта раздел его ликвидации со сметой расходов.

Сейчас в проекте строительства горнодобывающего предприятия нет этого раздела. И это несправедливо и неправильно. Ликвидация горнодобывающего предприятия – сложнейший технический, экологический и социальный процесс. Здесь могут быть различные условия вплоть до невозможности полной ликвидации предприятия. Поэтому уже при проектировании горнодобывающего предприятия раздел о ликвидации имеет место быть.

Предприятие в период своей деятельности по добыче полезных ископаемых отчисляет в госбюджет средства, согласно сметы расходов на ликвидацию предприятия, на специальные счета пропорционально количеству добытого полезного ископаемого. К концу отработки запасов вся смета будет исполнена. Такая методика существовала в советский период в виде амортизационных отчислений по потонной ставке при погашении выработок, пройденных за счет госбюджета.

Недропользователь должен добывать полезные ископаемые и не заниматься продолжительное время работами по ликвидации, по очистке воды и проветриванию подвальных помещений. Работы по ликвидации горнодобывающих предприятий должны выполнять специальные организации, финансируемые из специальных счетов, образованных в период работы предприятия по добыче полезных ископаемых.

Вывод:

1. Ликвидация предприятия по добыче полезных ископаемых с неотработанными запасами полезных ископаемых для государства всегда убыточное действие. Государство в результате получает в остатке месторождение – инвалид, и отработать оставшиеся запасы такого месторождения крайне затруднительно или невозможно.

2. Систему лицензирования права на пользование недрами необходимо реформировать таким образом, чтобы исключить ликвидацию горнодобывающих предприятий с неотработанными запасами полезных ископаемых. Этому требованию должны соответствовать и другие сопутствующие законы.

3. Установить уголовную ответственность за нарушения условий лицензии права на пользование недрами.



Н.И. Скоробогатский