

### МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ КОМПЛЕКС РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### MINERAL-RAW MATERIALS COMPLEX OF RUSSIA: PROBLEMS OF STATE-LEGAL REGULATION

*В статье рассматриваются основные проблемы государственного управления в сфере минерально-сырьевого комплекса России, определяются возможные приоритеты правового регулирования в исследуемой области.*

**Ключевые слова:** минерально-сырьевой комплекс, проблемы управления, законодательное регулирование, сырьевые ресурсы Арктики.

*In the article the author considers the basic problems of governance in the domain of mineral resources of Russia, and identifies the possible priorities of legal regulation in the study area.*

**Keywords:** mineral-raw materials complex, management problems, regulation, raw materials resources of the Arctic.

Мир переходит к шестому технологическому укладу. Его главное отличие от предыдущих – он меняет не столько мир вокруг человека, сколько самого человека. Тем не менее, складывающиеся новые технологические процессы невозможны без земных кладовых, их потенциального разведывания, разработки и использования.

Минерально-сырьевые ресурсы – краеугольный камень российской государственности. Достаточно вспомнить, что одним из определяющих факторов победы в Великой Отечественной войне явилась огромная работа по геологической разведке, проведенная в 1930-е гг. Сырьевой потенциал и промышленная мощь советской экономики явились фундаментом Великой Победы.

По официальным данным, 20% мировых запасов всех полезных ископаемых находится на территории России. По запасам газа наша страна занимает первое место в мире – более 32% и обеспечивает 30% его мировой добычи. Запасы нефти – почти 13%, угля – 11% от мировых разведанных запасов. По запасам угля Россия занимает третье место в мире после США и Китая; первое место – по разведанным запасам железных руд; по меди Россия занимает третье место в мире после Чили и США и т.д. [1, с. 3].

Важно подчеркнуть, что речь идет о разведанных запасах. Естественно, встает вопрос: а сколько же неразведанных запасов хранится в

<sup>1</sup> Кандидат исторических наук, профессор, профессор кафедры финансового и административного права Российского нового университета.

российской кладовой? При ответе на данный вопрос мы выходим на ряд проблем, которые, по оценкам официальной науки, являются наиболее очевидными в системе организации управления минерально-сырьевым комплексом России.

**Первое.** Сокращение геолого-разведочных работ. Чтобы оценить тревожность обозначенной тенденции, отметим, что в науке выделяют три категории запасов минерально-сырьевой базы. Первая – выработанные месторождения, вторая – разведанные, где в основном посчитаны запасы сырья, третье – прогнозные. Считают, что в России 15% – выработанных, 20% – разведанных, 65% – прогнозных, где сделаны оценки только с позиции науки.

За последние 15–20 лет в России не открыто ни одного крупного месторождения. Фактически сейчас реализуются разведанные еще при СССР ресурсы. Чтобы решиться на геолого-разведочные работы на прогнозных месторождениях и перевести их в разведанные запасы, нужны миллиарды долларов и десятилетия работы.

В этих условиях, как представляется, большую роль в разведывании сырьевых запасов должен брать частный бизнес при участии государства. При этом государство должно обеспечить соответствующие правовые гарантии, законодательно определить условия осуществления геолого-разведочных работ частным сектором экономики. Действующее законодательство не позволяет решить данную правовую проблему. В

этих условиях важно принять базовый федеральный закон «О минерально-сырьевом комплексе» (рабочий проект названия ФЗ), в котором получили бы закрепление все вопросы, касающиеся проведения перспективных геолого-разведочных работ с участием бизнес-сектора российской экономики.

**Второе.** В стабильно развивающихся странах минерально-сырьевой комплекс обеспечивает 5–10% ВВП. Остальной валовой внутренний продукт дают новейшие технологии в промышленности, сельском хозяйстве, других секторах экономики. В России, как известно, ситуация с этим совершенно иная. Особенно в промышленном секторе. Острота этой проблемы в большей степени проявилась в условиях экономических санкций, введенных Западом.

Структура минерально-сырьевого комплекса России, разведка, добыча, переработка и транспортировка материального сырья оказались практически полностью технически и технологически зависимыми от импорта, специалисты полагают – на 70–90%. Всё – от программного обеспечения до буровых станков – это иностранное производство. В этих условиях первоочередными мерами должны стать решения, законодательно оформленные, по восстановлению отечественного программного, бурового и иного производства, каковым было производство Уралмаша и других заводов. Необходим пакет законодательных актов, который давал бы основу для возрождения технического и технологического базиса российской экономики: от подготовки специалистов начального и среднего профессионального уровня (выпускники профессионально-технических училищ, техникумов) до создания уникальных проектов, не имеющих аналогов в современном мире.

**Третье.** За последние 15 лет добыча стратегических видов полезных ископаемых значительно снизилась в США, Канаде, России, но выросла в Китае, Австралии, Индии и Бразилии. Пока мировая экономика в целом обеспечивает себя минеральными ресурсами, но, например в металлах, обеспеченность снизилась на 35%. Редкие и редкоземельные элементы называют основой для промышленности XXI века. Они становятся неким геополитическим инструментом в руках тех, кто занимается переработкой редкоземельных металлов. По оценкам многих, это, прежде всего, Китай. Пекин сегодня может остановить производство высокотехнологичных изделий, в том числе и военных, во всех странах, в которых их производят, тем самым взять под контроль геополитические движения в мире.

Отметим, что США, Япония, Европа сейчас почти на 100% зависят от импорта ниобия, тантала, стронция, ванадия, скандия, цезия, рубидия, теллура и т.д. Россия пока не в этом списке. Но проблема существует. В связи с этим, как считают специалисты, Россия, дабы избежать мертвой хватки Китая, должна войти в «клуб избранных» не только на основе привычных для нее нефти и газа, но и на иных «минерально-сырьевых козырях», в их числе должны быть: урановая руда, ванадиевая руда с содержанием золота, платины и опять же уран и др.

С учетом возможных и реальных перспектив дополнительный импульс должны получить урановая геология и промышленность. Для этого в России есть все необходимые предпосылки – запасы, прогнозные ресурсы, крупные месторождения. С учетом роста мировых потребностей в атомной энергии, а также исторического опыта, промышленного и научного потенциала по переработке урана, Россия может стать крупнейшим игроком в этом сегменте мирового рынка минерального сырья. Важны законодательные решения в этом направлении – принятие базовых законов по регулированию уранового сектора экономики, внешнеэкономической деятельности, определению приоритетных задач в экспорте стратегического сырья при несомненном контроле со стороны государства.

**Четвертое.** Отдельного внимания заслуживает Арктика, а точнее – минеральные сокровища Арктики. Автор ранее не раз поднимал данную тему [2, с. 268–273]. Сегодня Арктика не просто регион стратегических интересов России, это главный геополитический, а в перспективе главный минерально-сырьевой плацдарм страны. Поэтому неслучайно планы по освоению ее социально-экономического и природно-минерального потенциала по сложности задач порой сравнивают с космической программой образца 1960–1970 гг. В политических кругах и научной среде всё чаще звучат мнения о том, что тот, кто будет иметь влияние в освоении ресурсов и пространств арктического региона, тот будет контролировать геополитические измерения в мире во второй половине XXI в. и в последующие столетия.

В этом отношении вполне понятны планы России завершить создание мощной военной группировки к 2018 году, тем самым обеспечить жесткую позицию в том, что Арктика принадлежит большей частью Российской Федерации и что военное присутствие России в данном регионе становится частью защиты государственных интересов нашей страны средствами

вооруженной борьбы, частью общей национальной политики обеспечения безопасности Российской Федерации. Стратегическую важность арктического региона важно оценивать в контексте его становления мировым центром добычи углеводородов и мощным узлом международных транспортных коммуникаций.

Для решения этих стратегических проблем необходима интеграция всех направлений государственной политики в освоении потенциала арктической зоны, создание соответствующих организационных, социально-экономических, правовых условий, обеспечивающих реализацию национальных и геополитических интересов России в арктической зоне.

К первоочередным мерам можно отнести следующие.

1. Необходимо существенное обновление нормативно-правовой базы, регламентирующей развитие арктических территорий России. Одним из важнейших шагов в этом направлении должно стать принятие базового системообразующего закона о развитии арктических регионов страны. Документ должен учитывать специфику арктической зоны и предусматривать механизмы для ее комплексного развития.

2. Возможно, в Арктике следует установить особый режим экономической деятельности. Речь может идти о внедрении дополнительных мер стимулирования инвестиционной деятельности, дифференцированного налогообложения, предоставления «налоговых каникул» и таможенных льгот для действующих в Арктике компаний при закупке новых технологий, использовании государственно-частного партнерства, в т.ч. в поддержке и развитии малого и среднего бизнеса.

3. Развитие портовых мощностей. В условиях складывающейся геополитической ситуации в арктической зоне первостепенное значение приобретает развитие портовых мощностей за счет строительства новых портов, возведения новых терминалов, реконструкции и модернизации старых и реконструкции ряда существующих перегрузочных комплексов. [3, с. 274–280].

При решении этой важной стратегической задачи важно исходить из ряда новых тенденций, отражающих современные реалии внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

Во-первых, на европейском векторе арктической политики очевидной тенденцией следует считать максимально возможный отказ от услуг портов сопредельных государств, переключение морских перевозок на российские порты, на активизацию использования собственной грузовой

базы отечественными перевозчиками. Последнее является особенно актуальным в условиях растущих международных морских споров (Россия – скандинавские страны; Россия – прибалтийские страны; Россия – отдельные страны ЕС).

Во-вторых, на наших глазах происходит разворот российской внешней торговли с Запада на Восток. В этих условиях очевидными встают вопросы: о неизбежности переноса центра тяжести морской деятельности на север и восток; развития портовой инфраструктуры по побережью Северного Ледовитого и Тихого океанов; строительства портов на Дальнем Востоке; развития океанских флотов.

В-третьих, строительство новых портов требует развития транспортной инфраструктуры, создания новых транспортных узлов. По всей видимости, сегодня это одно из наиболее слабых мест (хотя и не самое сложное) в стратегии Российской Федерации по освоению арктического потенциала прибрежных зон. Наземный транспорт не справляется с перевозкой грузов с причалов. Эта проблема характерна практически для всех портов, старых и новых. К примеру, у таких гигантов мировой портовой индустрии, как Роттердам и Шанхай, в общем объеме грузооборота задействовано, соответственно, около 12 и 33 миллионов контейнеров в год. Петербургский порт (передовой порт страны по контейнерным перевозкам) – всего лишь 2,6 млн.

Новый морской грузовой порт Сабетта, построенный в весьма оптимальные сроки (2012–2013 гг.) на восточном берегу Обской губы и с которым связывают большие перспективы в освоении природных богатств Ямала, не обеспечен соответствующей наземной транспортной инфраструктурой.

В этих условиях государство должно сыграть решающую роль в координации действий бизнес-капитала в решении транспортной проблемы в российских портах. Развитие портовых мощностей должно осуществляться при соответствующем развитии железнодорожных путей, предпортовых и портовых станций, автомобильных дорог. Только комплексный подход позволит решить задачи успешного освоения арктических прибрежных зон и морских акваторий, обеспечения потребностей российской внешнеэкономической деятельности, внешней торговли в перевозках грузов морским транспортом.

4. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в вопросах регулирования деятельности в арктических

прибрежных зонах. Одним из возможных шагов к гармонизации федерального администрирования в области развития прибрежных зон могло бы стать формирование федерального органа власти с установлением статуса федерального управляющего теми или иными прибрежными акваториями, на которые распространяются суверенитет и суверенные права Российской Федерации. Создание такого органа позволило бы проводить координацию деятельности по следующим направлениям: эксплуатация биологических ресурсов моря, развитие портово-транспортного хозяйства, международное региональное сотрудничество в области морской деятельности, развитие коммерческого торгового флота, военно-морская деятельность и др.

Оптимизация отношений пользователей природными ресурсами прибрежных зон имеет специфику в каждом регионе. В арктическом регионе в условиях вечной мерзлоты характерными остаются убитая инфраструктура и обезлюдение арктических поселков. На Ямале, где сложились весьма высокие темпы развития портовой инфраструктуры, острой проблемой остается строительство морских глубоководных терминалов. В соседнем Ненецком округе, где запасы углеводородов не уступают Ямалу, явно не хватает портовых мощностей. Порт Варандей имеет стационарный морской ледостойкий отгрузочный причал в 22 км от берега и резервуарный парк, соединенный с причалом трубопроводами. Порт Амдерма рассматривался как база для освоения Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции, но сегодня ее причалы завалены металлическим ломом: покореженными бочками и цистернами, ржавыми корпусами буксиров, остовами автомобилей, конструкциями вышек. Население района за последние годы сократилось более чем в десять раз. Жилой фонд пришел в негодность.

В этих условиях важным представляется исследование разумных путей для преодоления коллизий юрисдикции центральных и региональных органов власти, конкуренции между пользователями ресурсов, оптимизации федерального законодательства и регионального нормотворчества по освоению потенциала и развитию прибрежных зон.

5. Важным направлением в создании условий для развития российской арктической зоны является экологическое оздоровление территорий, вывоз и утилизация бытовых отходов и экологического мусора, доставшегося в качестве «наследства» от предшествующего (советского) периода.

В советские времена северное стратегическое направление считалось вторым по приоритетности и было буквально нашпиговано военными частями и аэродромами, пунктами радиолокационного контроля, пограничными заставами. В начале 1990-х годов войска по высшему приказу буквально сбежали с Севера, бросая имущество, военные городки, запасы горюче-смазочных материалов в металлических бочках и цистернах. В бухтах на дне лежат затонувшие корабли, в лед вмерзли сломанные и брошенные самолеты. По данным информационных агентств, сейчас в Арктике скопилось до двух миллионов пустых емкостей из-под горюче-смазочных материалов, до 80 млн штук металлических бочек, из них около четверти миллиона полных емкостей; хранится до 60 тыс. тонн различных жидкостей [4, с. 8]. Всё это медленно разрушается, а содержимое многочисленных емкостей просачивается в землю.

Нельзя сказать, что государство не озабочено проблемой очистки северных территорий. Действует федеральная целевая программа «Ликвидация прошлого экологического ущерба», в 2014 г. было проведена уборка бытового и хозяйственного мусора на острове Врангеля и мысе Шмидта, проводятся и иные очистные мероприятия. Однако всё это можно оценить как полумеры. Данное направление организационного и правового регулирования нуждается в серьезнейших проектах.

Таким образом, в условиях сложившейся геополитической ситуации в мире и действия новых геополитических вызовов для Российской Федерации как ведущей морской державы важным стратегически значимым направлением ее государственной политики становится освоение и развитие арктических прибрежных территорий и акваторий. Автор считает, что в данной работе новыми являются попытки системного изложения основных проблем государственно-правового регулирования минерально-сырьевого комплекса России, освоения социально-экономического и минерально-сырьевого потенциала ее арктического региона с учетом новых геополитических реалий.

### Литература

1. Чуйков А. Век минерального сырья // Аргументы недели. – 2015. – № 33. – С. 3.
2. Дорохов Н.И. Освоение потенциала прибрежных зон как стратегический вектор государственной политики Российской Федерации в условиях новой геополитической ситуации: политико-правовые аспекты // Современные

проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон : материалы XI Международной научной конференции. – М., 2015. – С. 268–273.

3. Дорохов Н.И. Государственная политика Российской Федерации по освоению потенциала прибрежных зон в условиях новой геополитической ситуации: правовые аспекты // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». – 2015. – Выпуск 3. – С. 36–40.

4. Правкин С.А., Зейналова Л.М. Особенности государственного регулирования деятельности морских портов в Российской Федерации // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон : материалы XI Международной научной конференции. – М., – 2015. – С. 274–280.

5. Аргументы недели. – 2015. – № 23. – С. 8–9.