

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ
Анатолий Алексеевич Ледовских

Минерально-сырьевой комплекс Российской Федерации обеспечивает более половины ВВП, а также две трети доходов федерального бюджета страны. Доля России в общемировой добыче нефти составляет 13%, газа и никеля – 25%, алмазов – 30%, платины – 17%, палладия – 50%, золота – 8%. От их экспорта формируется более 70% валютных доходов России. Объем собранных в консолидированный бюджет налогов на добычу полезных ископаемых составил в 2003 году 332 млрд. рублей.

Во многих окраинных регионах России добывающая промышленность является градообразующей и, включая обслуживающие отрасли, обеспечивает до 75% рабочих мест. Нефть, природный газ, уголь, черные, цветные и благородные металлы, алмазы, агрохимическое сырье обеспечивают стабильную социально-экономическую обстановку в регионах севера европейской части России, Урала, Западной Сибири, Кузбасса, Норильского горно-промышленного узла, Восточной Сибири и Дальнего Востока. Большое значение, прежде всего для экономик субъектов Российской Федерации, имеют общераспространенные виды полезных ископаемых (главным образом, строительные материалы). Уникальным полезным ископаемым являются подземные воды, используемые для питьевого и технического водоснабжения; их жизнеобеспечивающая роль, безусловно, будет увеличиваться по мере роста городов и увеличения техногенной нагрузки на природную среду.

Представляется совершенно очевидным, что развитие экономики и социальной сферы России на протяжении еще как минимум 20–30 лет будет напрямую зависеть от успехов сырьевых отраслей промышленности, а следовательно, и от состояния их минерально-сырьевой базы.

В 50–80-е годы прошлого века, которые, без преувеличения, можно назвать золотым веком отечественной геологии, минерально-сырьевая база нашей страны стремительно расширялась. Уси-

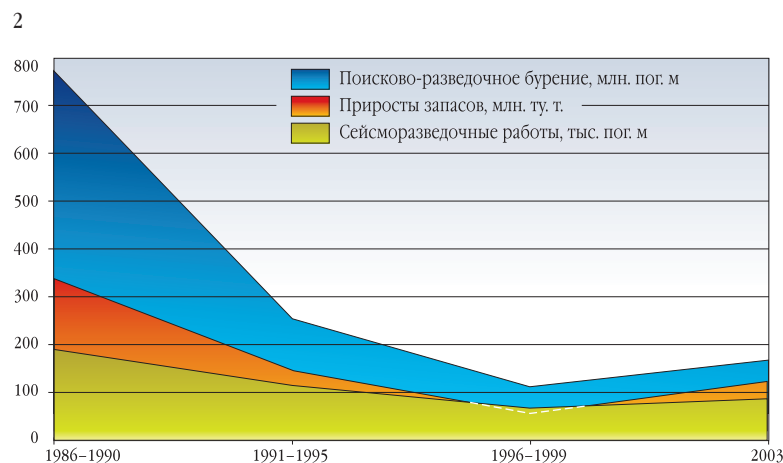
1



ПОЛОЖЕНИЕ РОССИИ В СТРУКТУРЕ МИРОВОГО МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА

лиями десятков тысяч геологов были найдены, разведаны и частично введены в эксплуатацию месторождения практически всех известных на Земле видов полезных ископаемых. В эти годы ежегодный прирост запасов нефти, газа, цветных и благородных металлов, алмазов существенно превышал их текущую добычу. Распад СССР и затянувшийся период адаптации геолого-разведочной отрасли к рыночным условиям привели к тому, что нынешнее состояние минерально-сырьевой базы страны можно оценить как неудовлетворительное. В 90-е годы произошло обвальное снижение объемов геолого-разведочных работ и как следствие этого – сокращение разведанных запасов большинства полезных ископаемых. За последние 13 лет запасы нефти уменьшились на 14%, меди и никеля – на 5,4–6,5%, вольфрама и молибдена – на 4,5–5%, платиноидов – на 8%, алмазов – почти на 18%. В пос-





ДИНАМИКА СРЕДНЕГОДОВЫХ ОБЪЕМОВ ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ И ПРИРОСТА ЗАПАСОВ НЕФТИ И ГАЗА

ледние 3–4 года ситуация несколько стабилизировалась, но все еще остается тревожной. То есть сегодняшнее относительное благополучие добывающих отраслей промышленности и российской экономики в целом обеспечивается запасами месторождений, найденных в советский период.

Назову главные, на мой взгляд, проблемы минерально-сырьевого комплекса России.

1. Целый ряд отраслей промышленности в результате распада СССР оказался без доступной сырьевой базы. Это прежде всего черная металлургия, вынужденная импортировать руды и полупродукты хрома, марганца, ниобия, титана, а также атомная промышленность, оставшаяся без урановых месторождений Казахстана и Средней Азии и источников циркониевого сырья, сконцентрированных в Украине.

2. Существенно сократились запасы многих полезных ископаемых и, как следствие этого, неотвратно надвигаются сроки исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов россыпного золота (2011 год), нефти, коренного золота (2015 год), платины (2018 год). Сокращение запасов базовых полезных ископаемых будет продолжаться и дальше, так как объемы проводимых в стране геолого-разведочных работ не позволяют компенсировать их текущую добычу.

3. Одновременно с сокращением запасов происходит быстрое исчерпание ресурсного потенциала, поискового задела, за счет которого осуществляется воспроизводство погашенных при добыче запасов. Ситуация настолько сложная, что по многим полезным ископаемым у нас вообще нет объектов, на которых можно было бы поставить разведочные работы.

4. Значительная часть запасов марганца, хрома, редких металлов, вольфрама, олова, каолинов и бентонитов, барита, флюорита, фосфоритов и других полезных ископаемых имеет низкое качество, что не позволяет рентабельно разрабатывать их в условиях конкурентной рыночной среды.

5. Из-за низкого технологического уровня многих добычных предприятий, не обеспечивающего современных требований к рациональной эксплуатации недр, происходит снижение качества остаточных запасов, часть которых безвозвратно теряется. Не способствует рациональному недропользованию и монополизация добычи. Фактически лишь добыча золота, углей и отчасти нефти происходит в условиях конкурентной среды.

Перечисленные проблемы усугубляются также воздействием негативных факторов организационного и правового порядка. Во-первых, это острый дефицит квалифицированных кадров, в том числе в центральном аппарате агентства и его территориальных органах. Не секрет, что последние 12 лет геология не является престижной профессией и 90% выпускников геологических специальностей вузов работает в иных сферах деятельности. Из-за этого научные институты и производственные предприятия агентства укомплектова-



Таблица 1

**ЭТАПЫ ГЕОЛОГОРАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ
И ОСВОЕНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ**

ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНЫЙ ЦИКЛ				
Этапы	1	2	3	4
	Опережающие работы	Поиски месторождений	Оценка и разведка месторождений	Освоение месторождений
		Момент принятия решения о проведении аукциона на право пользования недрами	Момент принятия решения об инвестициях в освоение месторождения	
Объекты	Минералогические зоны и перспективные площади	Перспективные объекты	Перспективные участки и месторождения	Рудники и промыслы
Продолжительность работ	2–4 года	3–5 лет 10–15 лет	5–7 лет	до 15 лет

ны в основном специалистами в возрасте от 50 лет и старше, а органами управления в значительной степени был утрачен содержательный контроль за эффективным использованием и воспроизводством минерально-сырьевой базы. Вторым негативным фактором является несовершенство действующего законодательства о недрах, которое не только не позволяет проводить эффективное государственное регулирование отношений недропользования, но и тормозит реализацию долгосрочных интересов государства и общества в осуществлении независимой минерально-сырьевой политики.

В этих непростых условиях практическая деятельность Федерального агентства по недропользованию направлена на решение двух основных задач: управление государственным фондом недр и выполнение работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы России.

Управление государственным фондом недр подразумевает осуществление государственной политики, направленной на эффективное использование участков недр, обеспечивающее устойчивое развитие экономики государства.

Правовой основой недропользования в России является Федеральный закон «О недрах», в основе которого лежит разрешительный принцип предоставления права пользования недрами. Принятие этого закона в 1992 году позволило ввести процесс недропользования в правовое русло, а многочисленные изменения и дополнения к нему – поддерживать актуальность законодательства в условиях быстро меняющейся экономики.

В развитие норм Закона «О недрах» в том же 1992 году было принято «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», по которому всем действовавшим в тот период государственным добывающим предприятиям были выданы лицензии на разведку и добычу минерального сырья сроком на 20 лет. Обязанности и ответственность недропользователей в основной массе лицензий была прописана лишь в самых общих чертах, многие предприятия неоднократно меняли форму собственности и переоформляли лицензии, но содержательная часть лицензионных соглашений, как правило, не менялась.

В период с 1992 по 2004 год было выдано свыше 37 тыс. лицензий, из которых в настоящее время действующими являются более 16 тыс. Кроме того, по данным территориаль-



ных органов агентства, на общераспространенные полезные ископаемые было выдано около 15 тыс. лицензий и на одиночные скважины на воду – свыше 29 тыс.

В настоящее время предоставление права пользования недрами с целью добычи полезных ископаемых осуществляется на условиях конкурсов или аукционов, с целью геологического изучения недр (поисков и оценки месторождений полезных ископаемых) – по решению федерального органа управления фондом недр или его территориальных органов (без конкурса).

Лицензирование недр осуществляется на основе программ, составленных с участием субъектов Российской Федерации и согласованных с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Однако составление таких программ часто ведется в отрыве от комплексных проектов развития регионов, без учета развития транспортной и промышленной инфраструктуры. Недостаточно учитываются также федеральные комплексные программы.

Необходимо признать, что система лицензирования в нашей стране крайне усложнена и абсолютно непрозрачна. Чтобы получить лицензию, необходимо сначала подать заявку на интересующую площадь в территориальный орган агентства. Там эту площадь включают в «Перечень объектов, рекомендованных к лицензированию», который отправят в Москву. В Москве список должен пройти согласование в нескольких ведомствах, принимающих участие в лицензировании в соответствии со своей компетенцией. После согласования вырабатываются условия аукциона или конкурса, который может состояться не ранее чем через 3 месяца со дня публикации. Таким образом, чтобы получить лицензию, необходимо от полутора до трех лет.

Система лицензирования должна быть значительно проще и прозрачнее в части проведения конкурсов и аукционов, процедуры подготовки, согласования и выдачи лицензий на право пользования недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии, досрочного прекращения права пользования участками недр, привлечения к ответственности лиц, нарушающих законодательство о недрах.

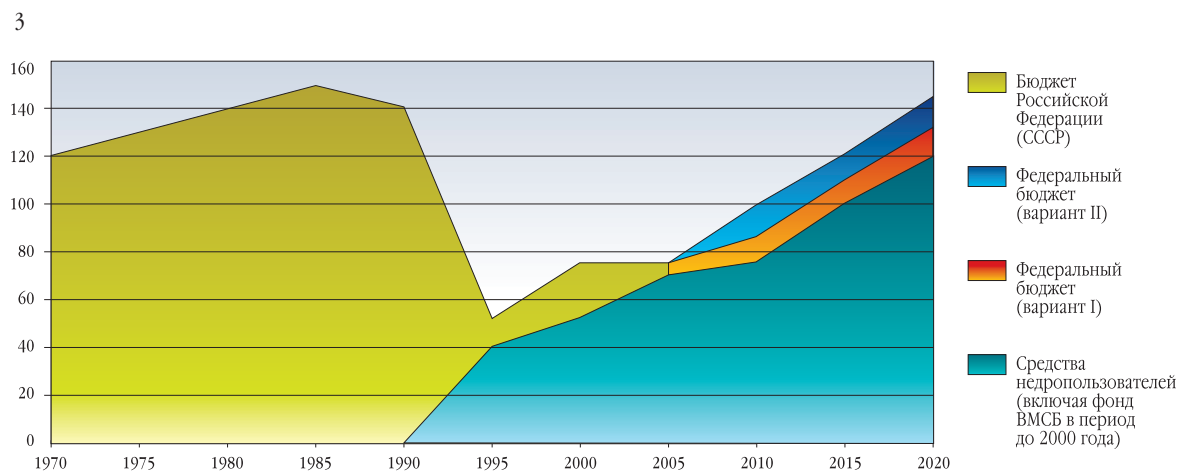
Эффективность работы агентства в значительной степени зависит от нового Закона «О недрах», проект которого сейчас обсуждается и в ближайшее время будет внесен в Правительство Российской Федерации. Хочется надеяться, что новый закон аккумулирует накопленный за последние 12 лет опыт управления государственным фондом недр и в нем будут отражены такие позиции, как заявительный порядок получения права на геологическое изучение недр (поиски), свободный рыночный оборот поисковых лицензий, бесконкурсное предоставление первооткрывателям месторождения права на разведку и добычу полезных ископаемых.

Основными документами, определяющими деятельность агентства в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы, являются «Основы государственной политики в области минерального сырья и недропользования» и подпрограмма «Минерально-сырьевые ресурсы» Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)».

В развитие этих документов в 2003 году был разработан ряд стратегических программ геологического изучения недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы на период до 2010 года, в том числе: «Металлургическое сырье России», «Алмазы России», «Золото России» и другие – всего по 36 видам полезных ископаемых. В настоящее время совместно с МПР России на базе этих документов подготовлена и представлена в Правительство Российской Федерации Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России до 2020 года. Реализация программных мероприятий позволит получить приросты запасов на новых и эксплуатируемых объектах, локализовать ресурсную базу для расширения ликвидного фонда недропользования и получения приростов запасов в период после 2010–2020 годов, выявить новые и альтернативные сырьевые регионы для перспективного развития страны, в том числе и в целях создания фонда недр будущих поколений.

Базовыми для экономики России являются 10–12 видов минерального сырья, суммарный ежегодный объем производства которых составляет порядка 150 млрд. долларов. Возможности поддержания и дальнейшего наращивания добычи полезных ископаемых во многом определяются темпами воспроизводства ее минерально-сырьевой базы, которые, в свою очередь, напрямую зависят от объемов выполняемых геолого-разведочных работ. Процесс





ЗАТРАТЫ НА ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНЫЕ РАБОТЫ, ПРИВЕДЕННЫЕ К ЦЕНАМ 2004 ГОДА (РЕТРОСПЕКТИВА И ПРОГНОЗ)

воспроизводства минерально-сырьевой базы включает несколько последовательно сменяющихся друг друга этапов, сутью которых является последовательная детализация знаний о недрах, а результатом – готовое к освоению и разработке месторождение.

В период с 1992 по 2000 год финансирование геолого-разведочных работ осуществлялось за счет обязательных отчислений добывающих компаний в целевой фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Реализация такого принципа финансирования позволила, несмотря на недостатки в сборе и использовании средств фонда, не только сохранить одну из базовых отраслей российской промышленности, но и постепенно, начиная с 1998–1999 годов, наращивать результативность геолого-разведочных работ. Затем фонд ВМСБ был отменен и уже в бюджете 2001 года на геологоразведку было выделено 5,8 млрд. рублей против 12,3 млрд. рублей в 2000 году. При этом предполагалось, что добывающие компании возьмут на себя решение задач по расширению собственной минерально-сырьевой базы.

По нашим расчетам, минимальный уровень затрат на геолого-разведочные работы, позволяющий компенсировать достигнутые в стране уровни добычи полезных ископаемых и выйти на простое воспроизводство минерально-сырьевой базы, составляет 140–150 млрд. рублей в год. Эти средства должны поступать из двух основных источников: из бюджета Российской Федерации и из собственных средств недропользователей.

Для решения задач федерального уровня, сформулированных в «Основах государственной политики», необходимо ежегодное бюджетное финансирование в объеме не менее 14–15 млрд. рублей. В связи с длительностью геолого-разведочного цикла чрезвычайно важной становится стабильность финансирования поисковых работ. Поэтому есть смысл законодательно закрепить в федеральном бюджете Российской Федерации целевую статью расходов на воспроизводство минерально-сырьевой базы и привязать ее к уровню сбора налога на добычу полезных ископаемых (например, бюджетные расходы на ВМСБ должны составлять 5% от НДПИ). Для эффективного использования этих средств необходимо на базе наиболее благополучных в кадровом, техническом и финансовом отношении государственных предприятий создать несколько мощных научно-производственных холдингов, способных комплексно решать самые сложные задачи геолого-разведочного производства.

Недропользователи, решая свою часть задач в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы, в настоящее время выделяют из собственных или заемных средств порядка 50 млрд. рублей в год. В нынешних условиях трудно ожидать от компаний резкого увеличения затрат на геолого-разведочные работы. Дело в том, что в настоящее время практически все крупные нефтегазовые и горные компании России разрабатывают месторождения, найденные и разведанные в советское время, и не испытывают проблем с запасами. Поэтому важнейшей задачей агентства является разработка, совместно с МПР России, комплекса экономиче-



ских, правовых и организационных мер, обеспечивающих увеличение за трат добывающих компаний и других негосударственных коммерческих структур на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых до 120–140 млрд. рублей.

В первую очередь следует отменить взимание с предприятий платежей за пользование недрами и НДС на всех этапах проведения геолого-разведочных работ. Все затраты на геологоразведку должны включаться в себестоимость товарной продукции горного производства и не облагаться налогом на прибыль. Необходимо также сохранить заявочный принцип предоставления прав пользования недрами с целью геологического изучения на условиях коммерческого риска, а в случае успеха поисковых работ – предоставление лицензии на разведку и добычу выявленного месторождения без конкурса.

Следует особенно подчеркнуть важность привлечения в геологоразведку малого и среднего бизнеса. В настоящее время из-за несовершенства законодательства о недрах мелкого бизнеса, ориентированного на поиски месторождений, в России практически нет, в то время как во всех развитых сырьевых странах поисковыми и оценочными работами занимаются в основном небольшие частные (так называемые юниорные) компании на условиях коммерческого риска. Возникновение юниорных компаний в России, то есть превращение поисковых работ в коммерческую сферу деятельности, позволит снизить нагрузку на федеральный бюджет либо направить основной объем бюджетных ассигнований в иные области геологических исследований. Для того чтобы в России юниорные компании возникли, необходимо, помимо реализации указанных выше мер, обеспечить возможность рыночного оборота поисковых лицензий.

Хотелось бы сказать несколько слов о проблемах, связанных с отраслевой наукой, геологической и геолого-экономической информацией. В настоящее время уровень научных исследований в большинстве институтов агентства и их эффективность находятся на недопустимо низком уровне. Нашей приоритетной задачей является выделение наиболее перспективных направлений научных исследований, а их проведение должно осуществляться на основе принципа паритетного финансирования вместе с недропользователями, что позволит гарантировать их эффективность и использование результатов в практике геолого-разведочных работ и освоения месторождений.

Геологическая информация создается в процессе изучения недр и является основным и единственным продуктом геолого-разведочного производства на всех стадиях работ. Отчеты и другие материалы с результатами геолого-разведочных работ передаются на хранение в Российский геологический фонд и в территориальные геологические фонды. К настоящему времени в Росгеолфонде находится 3,5 млн. единиц хранения, в том числе свыше 520 тыс. отчетов. Ежегодно информационные ресурсы отрасли пополняются на 2,5–3 тыс. отчетов, половина из них создается по результатам работ, выполненных на средства недропользователей.

Одной из наиболее важных проблем сегодня является разработка системы взимания платы за пользование геологической информацией, полученной за бюджетные средства. Необходимо также разработать правовые основы, которые позволили бы пополнять федеральные фонды геологической информацией, полученной за счет средств недропользователей.

Сложившаяся сегодня система ведения отраслевых массивов геолого-экономической информации не позволяет выполнять оперативный анализ состояния распределенного и нераспределенного фонда недр Российской Федерации, объемов и стоимости работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы. Важнейшей задачей является объединение информационных потоков о ресурсах, запасах, приросте запасов, добыче минерального сырья, участках распределенного фонда недр, объемах финансирования и выполнении геолого-разведочных работ в единую информационную систему государственной статистической отчетности. Решение этой технологически непростой задачи позволит проводить мониторинг всех главных аспектов процесса недропользования на территории Российской Федерации и своевременно принимать необходимые управленческие решения.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что геолого-разведочные работы относятся к видам деятельности с отложенным во времени экономическим эффектом. Окончательная



и объективная оценка экономической эффективности в виде чистого дисконтированного дохода уверенно просчитывается лишь на стадии предварительного ТЭО разработки выявленных и разведанных месторождений, а иногда и на стадии металлургического передела минерального сырья. Геолого-разведочные работы, выполняемые агентством, помимо очевидного экономического эффекта в виде налогов и платежей в консолидированный бюджет, оказывают также опосредованное положительное влияние на социально-экономическую ситуацию в стране, прежде всего в депрессивных регионах, старых горно-рудных и нефтегазодобывающих районах со сложными природно-климатическими, демографическими и экологическими условиями. Мультипликативный эффект от результатов геолого-разведочных работ положительно сказывается на работе всех базовых отраслей российской экономики и, как следствие, способствует созданию новых рабочих мест, улучшению условий труда, адаптации различных слоев населения и социальных групп к новым экономическим отношениям, повышению качества жизни.