

ГОСУДАРСТВО И ГЕОЛОГИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Виктор Петрович Орлов

На каждой стадии развития общества (аграрной, индустриальной, постиндустриальной) возникают свои условия и существуют свои возможности для ресурсного обеспечения. Если в аграрную эру основу развития экономики составляли возобновляемые природные ресурсы, то в период индустриализации потребовалось массовое промышленное использование невозобновляемых природных ресурсов (то есть ресурсов недр). В постиндустриальной стадии преобладающим фактором развития становятся инновации, а в структуре ВВП – услуги¹.

Однако это не означает, что объемы вовлекаемых в хозяйственный оборот природных ресурсов сокращаются. Снижаются темпы их производства (добычи), изменяется видовой состав, повышается эффективность использования, но суммарные объемы потребления систематически увеличиваются. При этом начинают истощаться природные запасы, что диктует необходимость применять все более совершенные технологии и наращивать долю интенсивных факторов производства.

Переходу невозобновляемых ресурсов в сферу материального производства способствует геология. Основным объектом ее деятельности является минерально-сырьевая база (МСБ), представляющая собой совокупность месторождений и перспективных участков недр, а также общегеологическая информация о строении и составе верхней части оболочки Земли, эндогенных

¹ Ясин Е. Роль инноваций в развитии мировой экономики // Вопросы экономики. 2009. №9. С. 56–63.

и экзогенных процессах, связанных с недрами, их прогнозном потенциале в отношении различных видов полезных ископаемых.

Но если роль и значение МСБ в экономике и развитии страны не нуждаются в разъяснении, то к так называемой общегеологической информации, необходимой каждому государству, доступ имеет лишь ограниченный круг профессионалов.

Информация такого рода становится доступна и систематически обновляется благодаря полевым геологическим, геофизическим, геохимическим, минерагеническим и другим площадным исследованиям, а также глубокому зондированию Земли, бурению специальных, в том числе и сверхглубоких, скважин и, кроме того, аэрокосмическим наблюдениям, мониторингу состояния недр, разносторонним научным и лабораторно-аналитическим работам.

Геологическая информация – необходимое условие для социально-экономического развития и жизнеобеспечения государства. С нее начинается строительство наземных и подземных объектов различного назначения, благодаря ей становятся возможными прогнозы стихийных катаклизмов и катастроф, связанных с геодинамическими процессами эндогенного и экзогенного происхождения (землетрясения, цунами, вулканические извержения, оползни, сели, карстовые провалы), и, наконец, создание МСБ.

В большинстве стран мира (в России – с 1700 года) геологические работы и исследования с целью получения соответствующей информации относятся к сфере прямых интересов государства, поэтому финансируются из госбюджета и выполняются государственным сектором геологической службы.

Интенсификация производства и снижение роли экстенсивных факторов роста являются следствием внедрения инноваций, соответствуют задачам модернизации, хотя и не охватывают всех ее направлений². Однако модернизация в системе геологического изучения недр должна начинаться с долгосрочной стратегии развития отрасли и пересмотра законодательства.

К сожалению, современная отечественная геология, опираясь на законодательство 1992 года, по прошествии 18 лет все еще остается в концептуальных рамках переходного периода. Несмотря на произошедшие существенные изменения в российской экономике, внедрение нового подхода к разработке минерально-сырьевой базы и общегеологическому изучению недр, кардинальные перемены в самой геологической службе страны, эта стратегическая отрасль по-прежнему является прикладной составляющей процесса добычи полезных ископаемых. Отрасль фактически лишена самостоятельного сегмента в структуре рынка и рыночной продукции.

Благодаря системе лицензирования геологоразведочных работ (ГРП) все многообразие их этапов и стадий обобщено и структурировано в три укрупненные стадии:

- 1) общегеологическое (региональное) изучение недр суши и прилегающего шельфа страны;
- 2) поиски и предварительная оценка новых месторождений полезных ископаемых и перспективных участков (в случае коммерческого открытия осуществляется постановка на госбаланс нового месторождения или участка, а также предварительно оцененных запасов полезных ископаемых (далее – *запасы*) категорий C_1 и C_2 в соотношениях 10–30% C_1 : 90–70% C_2 ;
- 3) разведка месторождений с целью перевода предварительно оцененных запасов в ресурсы промышленных категорий ($B + C_1$), подготовки месторождения к разработке и окончательной его оценке (работы завершают геологоразведочный и открывают эксплуатационный этап в истории месторождения).

Вместе с тем, несмотря на упрощение стадийной технологии геологоразведочного процесса, не была предусмотрена возможность и необходимость безлицензионного геологическо-

² Орлов В.П. Сырьевой сектор экономики в условиях модернизации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. №1. С. 3–10.



го изучения недр для государственных нужд, обособления в самостоятельную стадию геологической разведки недр, по результатам которой осуществляется прирост запасов полезных ископаемых промышленных категорий и принимается решение о целесообразности введения месторождения в эксплуатацию. Стадийная технология не содержит упоминаний о подстадиях «доразведка» и «эксплуатационная разведка», технологически и во времени тесно связанных со стадией добычных работ. Кроме того, отсутствуют критерии определения завершенности стадий ГРП и понятие о конечной продукции каждой стадии.

Первый (общегеологический) этап геологической разведки включает маршрутные или площадные геолого- и геофизические работы, картографирование суши и шельфа в масштабе, достаточном для общей прогнозной оценки на наличие полезных ископаемых, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие виды работ, направленных на изучение недр, исследования, связанные с прогнозом и оценкой интенсивности землетрясений и вулканической деятельности, мониторингом состояния недр, контролем за режимом подземных вод, а также другие соответствующие мероприятия, направленные на разведку добычи недр.

Правовая коллизия состоит в том, что перечисленные виды работ, являющиеся по сути различными методами и способами получения геологических знаний, по статусу, сравниваясь с деятельностью по добыче недр, отнесены к работам по использованию недр с целью получения материальной продукции, то есть материальной выгоды. В то время как основная задача общегеологических (региональных) работ состоит как раз не в эксплуатации природных ресурсов, а в подготовке информации об их составе, строении, состоянии и возможности использования отдельных участков для обеспечения нужд общества: выбора мест безопасного расселения, строительства, извлечения (добычи) сырья для жизнеобеспечения (питьевые, минеральные, лечебные воды) и развития экономики.

Согласно Закону РФ «О недрах» в России осуществляется государственное и негосударственное геологическое изучение природных ресурсов. В состав задач государственного геологического изучения недр входят: геологическое картирование территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, поиски и оценка месторождений полезных ископаемых в соответствии с государственными программами, мониторинг состояния недр, прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ, связанных с геологическим изучением недр.

Организация государственного геологического изучения недр возлагается на орган управления государственным фондом недр.

В статье 43 закона установлено, что в том случае, когда речь идет о «пользовании недрами для регионального геологического изучения», предусмотрено освобождение от соответствующих регулярных платежей.

Законом установлены лишь перечень мероприятий, входящих в состав регионального геологического изучения, их государственный статус, а также федеральный орган управления, в обязанности которого входит организация таких работ, не обремененных регулярными платежами за пользование недрами.

Фактически речь идет об отсутствии регулирующего законодательства в данной сфере, не содержащего даже отсылочных норм в адрес правительства или уполномоченного федерального органа управления. Поэтому государственная политика, основные принципы, цели, задачи, регламентные нормы, конечная продукция, соответствующие им объемы работ и приоритетность, а также организационная структура и источники финансирования по умолчанию отдаются на усмотрение федерального органа управления фондом недр.

Вторая проблема заключается в неразграничении функций государства и горного бизнеса в проведении геологоразведочных работ.

Например, поиски месторождений полезных ископаемых и предварительная геолого-экономическая оценка промышленной значимости существующих месторождений должны быть приоритетной составляющей в системе лицензирования недр. Причем осуществлять их необходимо за счет собственных или привлеченных средств добывающих компаний.



Именно с этой целью в начале 2000-х годов по мере истощения поискового задела прошлых лет и отмены отчислений на воспроизводство МСБ геологическое изучение (поиск и оценка) без права добычи было выделено в отдельный вид лицензирования для нужд добывающих компаний.

За все 2000-е годы государство не оформило на себя или для своих нужд ни одной лицензии, хотя основные объемы геологоразведочных работ оно заказывало по статье бюджетных расходов «Воспроизводство МСБ». Запись о принадлежности поисковых и оценочных работ к государственным нуждам сохранилась в законодательстве с 1990-х годов, когда действовала иная государственная программа, а основным источником ее финансирования были отчисления на воспроизводство МСБ. Несомненно, что указанная норма Закона о недрах нуждалась в пересмотре. Однако соответствующие изменения не были внесены.

В то же время с целью подготовки участков недр к лицензированию около 80% соответствующих бюджетных ассигнований фактически расходуются на поисковые работы, завершающиеся либо локализацией прогнозных ресурсов, либо неподтверждением прогноза об их наличии. Считается, что государство тем самым берет на себя часть геологических рисков будущего недропользователя, поскольку подтверждаемость локализованных прогнозных ресурсов (категории P_1 по твердым полезным ископаемым и категорий $C_3 + D_1$ – по углеводородам) выше, чем нелокализованных прогнозных ресурсов (категории P_2 и D_2).

Однако законодательство не регламентирует степень геологической изученности участков недр, вводимых в поисковый процесс через систему лицензирования, как не оговариваются и те ситуации, когда поисковые и даже поисково-оценочные работы государство заказывает за счет бюджета. К тому же подтвердить перспективность выставляемых на аукцион участков с локализованными прогнозными ресурсами довольно сложно.

Ежегодно в стране завершаются поисковые работы по 180–200 лицензиям, а декларируется не более 75 открытий. Следовательно, в 60% случаев недропользователи дважды несут невосполнимые убытки: вначале на приобретение лицензий, а затем на поисковые работы, причем на участках, ранее получивших положительную оценку со стороны государства. Государство при этом остается внакладе: за счет аукционов в виде разовых платежей ежегодно получает 45–65 млрд. рублей, что в два раза превышает бюджетные расходы на ГРР.

В результате отвлечения выделяемых бюджетных средств на поисковые работы ослаблены общегеологические (региональные) работы и научные исследования, которые государство обязано осуществлять на свои средства. По сравнению с советским периодом расходы на них сокращены примерно в шесть-восемь раз. Темпы устаревания общегеологической информации значительно опережают темпы обновления.

Согласно заключению Всероссийского геологического института, главного центра страны по региональным исследованиям, чтобы при таких объемах работ привести общегеологическую информацию по суше и шельфу страны к уровню современных требований, потребуется около 170 лет, тогда как периоды ее обновления не должны превышать 30 лет.

Иными словами, объемы региональных работ, направленных на поддержание общей геологической изученности и оценки прогнозного потенциала недр, необходимо увеличить как минимум в пять-шесть раз. На начальном этапе (к 2015 году) расходы на региональные и поисковые работы необходимо довести до соотношения 50 на 50%. А к 2020 году работы поискового назначения, направленные на так называемую локализацию прогнозных ресурсов, за исключением случаев, установленных законодательством, должны быть изъяты из перечня государственных нужд.

В то же время в перечне региональных работ необходимо в модифицированном виде восстановить геологическое и сейсмогеологическое картирование среднего и крупного масштаба прогнозной направленности в наиболее перспективных на обнаружение полезных ископаемых районах и провинциях.

Основной конечной продукцией такого картирования должны стать прогнозные карты, количественные оценки прогнозных ресурсов, а в некоторых случаях и локальные прогнозы, и типовые модели крупных и средних перспективных объектов. В связи с этим целесообразно локальное усиле-



ние национальных исследований в области методологии и инновационного обновления геологического прогнозирования как подстадии, завершающей государственное геологическое и специальное картографирование суши и шельфа страны.

В целом приоритеты в структуре региональных работ необходимо сместить с затратных и трудоемких полевых работ на камеральные и дистанционные исследования.

Особое значение приобретают сбор, анализ и обработка геологической информации, полученной недропользователями. Вот уже более 10 лет на долю такой информации приходится около 80%, в то время как в государственные фонды геологической информации поступает незначительная ее часть.

В ряде случаев к работам региональной стадии целесообразно привлекать и частный капитал, например в морской нефтяной геологии на отдельные участки шельфа, уже на стадии региональных сейсмогеологических работ при условии разрешения свободного рыночного оборота получаемой информации.

На суше то же самое могут делать частные или государственные добывающие компании при условии законодательного закрепления их права на выполнение региональных работ на площадях и участках недр с нелокализованными и вообще невыделенными прогнозными ресурсами. Также следует обязать такие компании соблюдать требования соответствующих методик и предоставлять государству полученную информацию.

Подобные меры помогут значительно снизить нагрузку на федеральный бюджет, оставив государственному сектору геологии аналогичные работы на площадях, не представляющих пока рыночного интереса.

В соответствии с задачами и объемами общегеологических (региональных) работ должна быть выстроена и структура государственной геологической службы, представленная федеральным органом управления на правах юридического лица, приданными ему производственными, научными, информационно-аналитическими и лабораторными организациями, находящимися в государственной собственности и объединенными в одну или несколько научно-производственных структур.

В этой связи целесообразно рассмотреть функции и задачи намечаемого к учреждению государственного холдинга «Росгеология» как основной структуры по выполнению прежде всего региональных работ. Кроме того, эти работы должны быть выведены из сферы действия Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Учитывая высокую наукоемкость отрасли, особенно на ранних стадиях геологоразведочных работ, в законодательстве необходимо заложить основы для использования ее инновационного потенциала. К сожалению, к настоящему времени общая законодательная база в части технической и промышленной политики не создана, а действующее отраслевое, экономическое и налоговое законодательство ориентировано в первую очередь на фискальные цели.

Анализ действующего законодательства на предмет инновационной направленности показывает либо отсутствие, либо скудость норм, направленных на новейшие достижения в области науки, техники, технологических решений, повышение эффективности работ и выполнение задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года.

Например, в Законе РФ «О недрах» прописана всего одна норма, которая могла бы отвечать таким требованиям, но по известной причине оказалась нейтрализованной ведомственными действиями. В частности, в статье 13.1 о проведении конкурсов и аукционов на право пользования участками недр сказано так: «Основными критериями выявления победителя *при проведении конкурса* на право пользования участком недр являются *научно-технический уровень* программ геологического изучения недр и использования участков недр, *полнота извлечения полезных ископаемых*, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства».



В то же время «основным критерием выявления победителя *при проведении аукциона* на право пользования участком недр является *размер разового платежа* за право пользования участком недр».

Явочным путем, под предлогом борьбы с коррупцией, повышения прозрачности механизма лицензирования пользования недрами и увеличения доходов бюджета, конкурсы в основном исключены из практики лицензирования. Государство в лице его исполнительных органов власти предпочло деньги (разовые аукционные платежи и не требующую даже элементарных знаний в области геологии и горного дела процедуру аукциона) не только инновациям в геологоразведке и добыче, но и профессионализму недропользователей, а по большому счету – народно-хозяйственной эффективности геологоразведочных работ.

Вырученные государством аукционные средства – это деньги, фактически изъятые из инвестиционного процесса, прежде всего из геологоразведки. Хотя статьей 13.1 Закона о недрах установлено, что принятие решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, является прерогативой органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в пункте 6 статьи 10.1 в качестве основания возникновения такого права указаны лишь результаты аукциона и не упомянуты результаты конкурса, что практически исключает конкурсы из практики недропользования и на региональном уровне.

Кроме приведенной выше ссылки на требования, предъявляемые к победителю конкурса на право пользования недрами, в федеральном законе не содержится иных прямых норм, поощряющих инновации. Имеется несколько позиций, устанавливающих декларативные административные полномочия исполнительных органов власти, которые косвенно могут способствовать внедрению новых технологий и подходов, отвечающих задачам модернизации, но при условии их конкретизации подзаконными актами. К сожалению, в подзаконных актах инновационное направление практически полностью отсутствует.

Оценивая с инновационных позиций основной правоустанавливающий документ в сфере недропользования – Закон РФ «О недрах», надо подчеркнуть его главное достижение – обеспечение в переходный период доступа предприятий добывающей промышленности к МСБ на рыночной основе.

Именно рынок, его механизмы и институциональная среда должны были стать системным генератором инноваций. Государство при этом, кроме регулирующих, координирующих, контрольных и надзорных функций, оставляло за собой ответственность за организацию и финансирование ранних стадий ГРП (общегеологических предпоисковых и научных исследований, а также поисков и оценки месторождений полезных ископаемых), что рассматривалось как временная мера переходного периода, тесно связанная с механизмом самофинансирования геологии за счет отчислений на воспроизводство МСБ.

Все виды разведки, на долю которых приходилось ранее не менее 30% объемов геологоразведочных работ, были включены в стадию добычи полезных ископаемых и тем самым стали финансироваться добывающими компаниями. Но при этом принципиально изменилась ситуация в воспроизводстве МСБ:

1. Прирост разведанных запасов полезных ископаемых начал полностью контролироваться и зависеть от добывающих компаний (от политики их развития, уровня обеспеченности сырьевой базой и поисковыми лицензиями, наличия инвестиций и состояния налоговой нагрузки, доступа к государственной, корпоративной, транспортной и перерабатывающей инфраструктурам, наличия и качества собственных или подрядных геологоразведочных мощностей и т.д.).
2. Показатели прироста разведанных запасов, доказательство наличия (или отсутствия) промышленного месторождения не вошли в число так называемых существенных условий лицензионных соглашений, а соответственно, и не являются предметом контроля со стороны согласующихся надзорных органов системы управления недропользованием.



3. Государство, закрепив за собой через систему лицензирования право устанавливать виды и объемы ГРП на стадии поисков и оценки, вплоть до числа буровых скважин и их глубин, тем самым ограничило творческую инициативу недропользователя с минимальными для него затратами решить главную задачу – открыть месторождение или доказать его отсутствие, поскольку сегодня спрос идет за выполнение объемов и соблюдение установленных сроков проводимых работ.

4. Повышение коэффициента извлечения полезного ископаемого из недр за счет применения инноваций в системе разработки законодательно не оформлено в качестве способа прироста запасов.

5. По результатам поисковых работ на нефть и газ недропользователями стали практиковаться не подтвержденные внедрением новых методов, явно завышенные оценки предварительно оцененных запасов категории C_2 , превышающие в 100 раз и более запасы категории C_1 , что создает иллюзию высокой эффективности поискового бурения и перегружает государственный баланс запасами сомнительной достоверности (газовые – Ангаро-Ленское и Левобережное месторождения, нефтяные – Колтогорское, Байкаловское, имени Савостьянова и др.).

Перечисленные пять пунктов относятся к сфере нормативно-правового регулирования государством процесса воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Более 15 лет государство за свой счет не приращивает запасы и не открывает новые месторождения полезных ископаемых. И это вполне соответствует практике большинства стран мира.

Позиционирование поисковых работ как одной из составляющих процесса пользования недрами, различные административные и материальные ограничения доступа к геологическому изучению недр, требование ввода в оборот участков недр только после государственной оценки так называемых локализованных прогнозных ресурсов, отсутствие заявочного бесконкурсного и безаукционного доступа недропользователей к перспективным площадям на двух ранних стадиях ГРП, высокий процент неподтверждаемости выставляемых на аукционы прогнозных участков и ресурсов, отсутствие развитого рынка геологической продукции (перспективных участков, открытых месторождений полезных ископаемых, геологической информации) стали причиной снижения интереса части капитала к геологическому изучению недр и истощения поискового задела по большинству важных видов минерального сырья.

Государство в этих условиях вынуждено компенсировать недоработки регулирующих мер в воспроизводстве МСБ за счет недопустимого ослабления общегеологических (региональных) работ.

Во многом это связано с недостатками законодательства о недрах, в числе которых следующие:

- преобладающая ориентация закона на процесс распределения участков недр среди недропользователей и крайне слабое и схематичное изложение норм, касающихся геологического изучения;
- всеобщая «платность» (если не сказать коммерциализация) действий государства или его органов в отношениях с недропользователями;
- отсутствие регулирующих механизмов и критериев поддержания общей геологической изученности страны и воспроизводства МСБ;
- размытость границ ответственности государства и недропользователей за рыночную (коммерческую) и нерыночную (государственную) части геологоразведочного процесса;
- необоснованное отнесение региональной, а по большому счету и поисковой стадии ГРП к процессу пользования недрами;
- почти полное отсутствие прямых норм, способствующих внедрению инноваций в процесс геологического изучения и использования недр;
- декларативность вопроса о поощрении первооткрывателей;
- нерешенность проблемы государственной геологической службы и др.

Таким образом, модернизация в геологии требует разработки самостоятельной государственной программы, основным пунктом которой должна стать подготовка нового законодательства.



Нужно признать, что действующий Закон РФ «О недрах» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами первоочередную задачу выполнили.

Теперь на их базе должно быть создано новое законодательство, предложения о подготовке которого высказывались ранее неоднократно, хотя в предыдущие годы острой необходимости в этом и не было.

Теперь, когда Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года определены долгосрочные задачи и траектория модернизации страны, проблема подготовки нового и, скорее всего, кодифицированного законодательства стала первоочередной.

Очевидно, и в этом случае не обойтись без переходного периода. Поэтому задача состоит не в радикальном и одновременном пересмотре действующих актов, а в поэтапном совершенствовании сферы геологического изучения и использования недр.

Но прежде всего необходимо принятие закона о геологическом изучении недр, в котором были бы четко определены функции и задачи государства, сферы его прямого финансового и регулирующего участия и, наконец, восстановлена государственная (национальная) геологическая служба России в структуре исполнительных органов государственной власти.