

РАЗВИТИЕ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР И ВОСПРОИЗВОДСТВА МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ РОССИИ



МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Ефимович Донской

Минерально-сырьевой комплекс России играет существенную роль при формировании внутреннего валового продукта государства. Более половины федерального бюджета формируется за счет добычи и реализации полезных ископаемых. Государственные затраты на воспроизводство минерально-сырьевой базы составляют не более четверти процентов поступлений в бюджет от доходов минерально-сырьевого комплекса. Разведка и добыча полезных ископаемых в России – это не просто источник поступлений в бюджет. Это миллионы рабочих мест, это драйвер развития удаленных регионов, это база для инновационного развития экономики, разработки новых и перспективных технологий. Это гарантия обороны и безопасности государства.

При этом, как показывают и прогнозы долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, и прогнозы ведущих мировых аналитических агентств, минерально-сырьевой комплекс не утратит своего бюджетообразующего характера еще как минимум несколько десятков лет. Экономический рост национальной экономики России и экономик стран Азии, Дальнего Востока, Латинской Америки будет по-прежнему формировать опережающий спрос на ключевые виды полезных ископаемых, таких как нефть, газ, редкоземельные, черные и цветные металлы. Несмотря на развитие нетрадиционных источников ресурсов, усиление роли местных источников сырья, повышение энергоэффективности и стабилизацию потребления нефти и газа в США и Европе, потребность в российском экспортном потенциале у активно растущих экономик стран АТР сохранится еще долго.

Ввиду того что роль минеральных ресурсов будет оставаться значительной для России еще долгое время, возникает вопрос, сможет ли наше государство по-прежнему эффективно удовлетворять растущие внутренние и внешние потребности в минеральном сырье. Можно с уверенностью ответить на этот вопрос положительно. Ресурсный потенциал России по основным видам полезных ископаемых остается одним из самых значительных в мире. Наша страна занимает лидирующие позиции в миро-

1



VII ВСЕРОССИЙСКОЙ СЪЕЗД ГЕОЛОГОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ КРЕМЛЕВСКОМ ДВОРЦЕ В МОСКВЕ

2



СОВЕЩАНИЕ В «ОЛИМПСТРОЕ» В СОЧИ

вой таблицы о рангах по запасам нефти, газа, золота, алмазов, никеля, угля, редкоземельных металлов. В России уже много лет обеспечивается расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы по этим и другим, не менее важным полезным ископаемым. Каждый год в стране разведывается больше полезных ископаемых, чем добывается. За прошедшие пять лет созданы и сейчас существуют необходимые организационные и нормативно-правовые предпосылки для того, чтобы отрасль и дальше эффективно осваивала богатейший ресурсный потенциал. Разработаны и функционируют основные и понятные для российских и иностранных участников правила игры, выраженные в законах, в порядке распоряжения участками недр, в налоговой системе. По оценке авторитетных агентств Revenue Watch и Transparency International, сделанной в 2010 году, Россия по степени открытости и эффективности использования своих природных ресурсов занимает третье место в мире после Бразилии и Норвегии.

Об успешном решении стоящих перед отраслью задач говорит и тот факт, что минерально-сырьевой комплекс успешно пережил кризис 2008–2009 годов и полностью нивелировал его негативные последствия.

Однако тот факт, что мы еще долго планируем использовать для своего развития минеральные ресурсы, требует с максимальной ответственностью ответить на вопрос о готовности к рациональному использованию национальных природных богатств на благо будущих поколений. Для ответа на этот вопрос не обойтись без анализа рисков, связанных с функционированием отечественного минерально-сырьевого комплекса.

Если не создавать своевременного поискового задела, то разведанные запасы сырья истощатся достаточно быстро. Поэтому важность своевременной геологоразведки и рационального использования разведанных запасов трудно переоценить. Здесь можно констатировать наличие нескольких серьезных рисков.

Во-первых, неблагоприятные макроэкономические условия уменьшают инвестиционную привлекательность геологоразведки, о чем свидетельствуют фиксируемый отток капитала с сырьевых рынков и уменьшение прямых инвестиций в поиски и оценку минерального сырья. Во-вторых, несмотря на то что Россия, как уже говорилось, в числе лидеров по ресурсам и запасам полезных ископаемых, с постоянным повышением геологической изученности территории страны размер и качество вновь открываемых месторождений по объективным причинам ухудшаются, а эксплуатируемые месторождения истощаются. Средний объем открываемого сейчас нового нефтяного месторождения составляет 1,5 млн т. Государство уже практически полностью распределило среди участников рынка запасы сырья, разведанные во времена Советского Союза, а новые пользователи недр неохотно идут в неосвоенные и удаленные регионы. Такая ситуация накладывается на объективное старение геологических кадров, технологическую отсталость основного числа отечественных отраслевых предприятий.

Несмотря на функционирующую в целом систему регулирования отношений недропользования, есть ее отдельные элементы, откровенно нуждающиеся в совершенствовании. Это



3



ЗАСЕДАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА ПРИ МИНПРИРОДЫ РОССИИ

4



ПОЗДРАВЛЕНИЕ С ДНЕМ ЭКОЛОГА, 2012 ГОД

и вопросы гарантий первооткрывателям, и институт участков недр федерального значения, и наиболее важный вопрос доступа к участкам шельфа. Причем если риски ухудшения горно-геологических характеристик минерально-сырьевой базы или макроэкономические риски с трудом поддаются корректировке, то влияние рисков регулирования может быть уменьшено путем принятия мер нормативно-правового регулирования.

Еще одним значимым отраслевым риском является проблема снижения конкуренции в минерально-сырьевом комплексе России. Существующие сейчас условия оптимальны для крупных игроков, но не способствуют развитию мелкого и среднего бизнеса в геологоразведке и горнодобывающей сфере. Крупные компании зачастую переобеспечены запасами сырья, что позволяет им развиваться, не форсируя геологоразведку и развитие технологий. В то же время зарубежный опыт свидетельствует, что там, где есть конкуренция, растет эффективность. В этом смысле весьма показательным является пример «сланцевой революции» в США: наличие конкуренции и независимых игроков позволило в считанные годы развить новую высокотехнологичную отрасль, характеризующуюся высоким инновационным компонентом.

Стимулирование конкуренции – необходимое условие для дальнейшего динамичного, а не инерционного развития отрасли. Следствием указанных рисков являются тенденции последних нескольких лет: новые игроки все реже приходят в отрасль, количество вовлеченных в разведочно-производственный цикл объектов недропользования непрерывно снижается. Растет число несостоявшихся аукционов на право пользования недрами: более половины торгов признаются недействительными в связи с отсутствием участников. Уменьшение количества объектов, привлекательных с точки зрения геологических перспектив, накладывается на неблагоприятный внешнеэкономический фон и умножается на отсутствие конкуренции и проблемы с регулированием. В результате частные инвестиции в геологоразведку снижаются. Государство, особенно в текущих макроэкономических условиях, за счет средств федерального бюджета не в силах восполнить поисковый задел в необходимых количествах в связи с ограниченностью средств, выделяемых на восполнение минерально-сырьевой базы.

В результате все более отчетливые очертания приобретает риск недовоспроизводства минеральных ресурсов.

Очевидно, что в действующей схеме правового регулирования отношений недропользования в стране альтернативы частным инвестициям для разведки и добычи полезных ископаемых нет. Еще задолго до 2004 года, когда была принята Долгосрочная программа ВМСБ, был взят абсолютно верный курс: на каждый рубль средств, вложенных государством в геолого-разведочные работы (ГРР), должно приходиться от 7 до 10 рублей частных инвестиций. У государства и у частного недропользователя должна быть своя, четко определенная роль в непрерывной цепочке воспроизводства запасов минерального сырья: государство обеспечивает региональное геологическое изучение, первичную оценку перспектив, а поисково-оценочный, разведочный и добычный блок –



прерогатива и ответственность частного недропользователя, которому государство предоставляет участки недр через систему лицензирования. Такое разделение зон ответственности было формально закреплено в одобренной Правительством Российской Федерации в 2010 году Стратегии развития геологической отрасли России до 2030 года.

Однако наличие ранее описанных рисков мешает полноценной реализации этой схемы. Отсутствие конкуренции, административные барьеры, пробелы в регулировании приводят к тому, что самый ответственный и рисковый этап геолого-разведочной цепочки – поиски и оценка полезных ископаемых – как бы «провисает», попадает в теневую зону. Именно в этой зоне в других странах работают небольшие юниорные компании либо создаются специальные экономические и административные стимулирующие условия, делающие этот этап экономически привлекательным. Задача Министерства в первую очередь в том, чтобы создать такие условия, при которых геологическая отрасль работала бы оптимально, полноценно и без сбоев. Для этого необходимо создать такие экономические и административные условия, чтобы частные инвестиции шли на каждой стадии геолого-разведочного процесса и в первую очередь на поисково-оценочном этапе, ключевом для создания стоимости недр.

В этом направлении Министерством совместно с иными органами уже сделано достаточно много за последние несколько лет. Для развития отрасли приняты ясные ориентиры в Стратегии развития геологической отрасли. В целях сохранения потенциала разрозненных государственных предприятий в сфере геологоразведки и проведения необходимых инфраструктурных преобразований, для выхода в новые регионы создана Росгеология, которую мы позиционируем в первую очередь не как отраслевого монополиста, а как партнера для частных инвесторов, помогающего разделить высокие затраты и риски поисково-оценочного этапа. Решена проблема изменения границ лицензионных участков по ширине и глубине по результатам геологического изучения, что даст дополнительный толчок к отработке новых залежей полезных ископаемых, в том числе на глубоких горизонтах, в районах со сложившейся инфраструктурой. Полномочия по распоряжению общераспространенными полезными ископаемыми законодательно закреплены за регионами, в настоящее время завершается подготовка необходимой нормативной базы. Отстроена система подготовки и согласования проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых. Отменена плата за предоставление находящейся в госсобственности геологической информации.

Но это лишь начало. Предстоит работа по совершенствованию практически всех основных элементов того механизма, который обеспечивает успешное функционирование отрасли, – благоприятного инвестиционного климата.

Это, в первую очередь, вопросы доступа капитала к участкам недр, а также возможности получить четкие законодательные гарантии реализации права на определение юридической судьбы открытого месторождения: доступ к недрам только тогда чего-либо стоит, когда компания, открывшая месторождение, вправе разрабатывать открытое месторождение либо переуступить это право другому участнику рынка. Важной составляющей является вопрос разработки и применения справедливых, сбалансированных мер экономического стимулирования.

Наконец, ключевым элементом является система государственного управления фондом недр – залог того, что принадлежащие всем россиянам богатства недр будут использоваться рационально и служить на благо следующим поколениям.

В части доступа к недрам Министерство планирует более широкое использование так называемого заявительного принципа, в обязательном порядке учитывать мнение заинтересованных организаций при формировании перечня участков недр, выставляемых на торги. Система отбора участков недр для конкурсов, аукционов должна стать более прозрачной. Сейчас этот вопрос практически никак не регламентирован, кроме методических документов Роснедр, и зачастую от момента предложений заинтересованных лиц до проведения аукционов на эти участки проходят годы.

Важным шагом для стимулирования геологоразведки в удаленных и труднодоступных регионах является увеличение срока геолого-разведочного этапа с нынешних пяти до семи лет. С учетом труднодоступности, тяжелых условий и сезонности проведения геолого-разведочных работ это создаст дополнительную гарантию стабильности прав на геологоразведку.



Важным элементом представляется совершенствование оборота геологической информации. В настоящее время отменена платность предоставления геологической информации. Теперь необходимо, чтобы информация о недрах, полученная за счет частных источников, не копилась мертвым грузом в геологических фондах, а поступала в оборот. Для этого мы планируем установить, по примеру других стран мира, сроки конфиденциальности, в течение которых недропользователь будет иметь эксклюзивное право распоряжаться полученной геологической информацией. Если по истечении периода конфиденциальности недропользователь не принял решения о дальнейшей судьбе участка, по которому получена информация, государство вправе будет раскрыть эту информацию любому другому заинтересованному лицу.

Важным направлением деятельности является подготовка предложений Министерства по совершенствованию правового режима участков недр федерального значения. Введенный перед самым кризисом в середине 2008 года институт участков недр федерального значения существенно снизил инвестиционную активность по наиболее дефицитным и ликвидным видам сырья. За четыре года накопилась определенная практика применения этих норм, и Министерство готовит предложения по корректировке критериев для отнесения участков недр к участкам недр федерального значения с учетом необходимости повышения инвестиционной привлекательности при неукоснительном соблюдении требований обеспечения обороны и безопасности государства. Так, например, по золоту необходимо увеличить критерий отнесения участков к федеральному значению до 250 т с нынешних 50, поскольку месторождение золота в 50 т, открытое в удаленном районе, не окупает затраты на его разработку, а инвесторы боятся вкладываться в поиски и оценку месторождений золота, потому что, если будет открыто месторождение федерального значения, возникает риск его изъятия государством.

Также было бы логичным придавать участкам недр федеральное значение не на основании прогнозной оценки ресурсного потенциала, а после постановки на государственный баланс запасов полезных ископаемых.

Важным направлением работы является выстраивание прозрачной процедуры торгов по участкам недр. Сейчас у недропользователей часто возникают вопросы, почему тот или иной участок выставляется не на аукцион, а на конкурс, почему торги начинаются с такой суммы, а не с другой. Необходимо максимально ограничить случаи проведения конкурсов на право пользования недрами, отдавая предпочтение аукционной системе как наиболее прозрачной. Проведение конкурсов целесообразно осуществлять только по четким, установленным в законе основаниям либо по прямым поручениям правительства. Также необходимо совершенствовать порядок исчисления и уплаты разового платежа, чтобы исключить случаи непрозрачного ценообразования, уточнять условия для прекращения прав пользования недрами.

Не добавляет инвестиционной привлекательности российскому деловому климату норма, о которой уже упоминалось: право государства изъять участок недр, если на нем компанией с участием иностранного инвестора открыто месторождение федерального значения. Обязанность государства возместить в этом случае затраты на открытие месторождения не может являться достаточным стимулом для иностранного инвестора, рассчитывающего получить гораздо больше. Обеспечить заинтересованность иностранных инвесторов при соблюдении государственных интересов мог бы помочь механизм предварительных гарантий государства на предоставление права на отработку месторождения, если оно будет открыто в ходе геологического изучения. Тогда инвестиции пользователя недр с иностранным участием будут защищены.

Термин «пользователь недр с иностранным участием», содержащийся в законе «О недрах», сам по себе нуждается в уточнении. Формально, по букве закона, под действие этой статьи подпадает юридическое лицо с любым участием иностранного капитала, пусть даже и минимальным. Представляется, что в этой части нормы статьи закона «О недрах» должны быть унифицированы с законодательством Российской Федерации о стратегических инвестициях, то есть относиться к лицам, в которых иностранный капитал владеет более чем 25% от уставного капитала.

Не менее важным для лица, осуществляющего инвестиции в минерально-сырьевой комплекс, является возможность переоформления лицензии на специально созданную операционную



компанию. Здесь также важна унификация норм законодательства о недропользовании и законодательства о стратегических инвестициях.

Важным условием инвестиционной привлекательности минерально-сырьевого комплекса является система налогообложения, а также применение продуманных мер экономического стимулирования. Государство много сделало для выстраивания системы экономических стимулов при отработке выработанных, обводненных запасов углеводородного сырья, разработке месторождений трудноизвлекаемой нефти, месторождений в удаленных регионах и со сложными условиями разработки.

При этом еще предстоит разработать и внедрить меры, стимулирующие наиболее комплексную и полную отработку запасов полезных ископаемых, извлечение всех попутных компонентов, вторичную добычу полезных ископаемых из техногенных месторождений. Важным шагом для развития юниорных компаний в геологии явились бы разработка и внедрение механизмов привлечения венчурного финансирования в высокорисковые этапы и стадии ГРП.

Интересной новеллой было бы возрождение механизма отчисления средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы, применявшегося в начале 2000-х годов, только в форме, обеспечивающей целевое использование соответствующих средств и четкое администрирование. Например, можно было бы рассмотреть возможность внедрения вычетов из подлежащего уплате налога на добычу полезных ископаемых средств, потраченных пользователем на геологоразведку.

Предпринимаемые Министерством шаги призваны еще больше повысить степень прозрачности информации о минеральных ресурсах России, их доле в национальном богатстве и порядке управления ими и привлекут необходимые инвестиции в геологоразведку.