

# О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ  
Геннадий Александрович Горбунов

В период весенней сессии 2014 года Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на своем 356-м заседании принял постановление от 18 июня 2014 года №257-СФ «О состоянии геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы». Это постановление было принято по результатам обсуждения 28 мая 2014 года доклада Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского по соответствующей проблеме на предшествующем, 355-м заседании в рамках «правительственного часа». Подготовка обсуждения данного вопроса началась в марте 2014 года, и его предварительное рассмотрение проходило на двух расширенных заседаниях Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию совместно с Комитетом Совета Федерации по экономической политике и представителями Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию и других министерств и ведомств.

Прежнее обсуждение данной проблемы с принятием постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15 октября 2008 года №347-СФ «О состоянии геологического изучения недр в Российской Федерации» стало основанием для разработки и принятия Стратегии развития геологической отрасли до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года №1039-р) и создания ОАО «Росгеология», объединившего 38 геологических организаций (Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 2011 года №957 «Об открытом акционерном обществе «Росгеология»).

Геологические исследования условно разделяются на два направления:

- комплексное геологическое изучение недр, включающее геологическую съемку всей территории страны, изучение землетрясений, извержений вулканов и других опасных явлений;

– воспроизводство минерально-сырьевой базы, включающее поиски и разведку новых месторождений полезных ископаемых для нужд промышленности и сельского хозяйства.

За три столетия активного развития горного дела в России сложилась следующая экономически обоснованная последовательность этапов воспроизводства минерально-сырьевой базы:

- 1) геологическая съемка всей территории страны на заданных участках для общего геологического изучения и выявления перспективных участков недр с предусмотренным ее повторением через каждые 20–30 лет;
- 2) поиски новых месторождений полезных ископаемых на перспективных участках недр для выявления залежей с повышенной минерализацией полезных ископаемых и для локализации их возможных промышленных запасов;
- 3) предварительная разведка, то есть оценка запасов и качества выявленных залежей полезных ископаемых для определения значимости их возможной промышленной разработки;
- 4) детальная разведка и добыча полезных ископаемых, включая строительство горнодобывающего предприятия (карьера, шахты, промысла), а после окончания добычи – ликвидация горных выработок и рекультивация нарушенных земель.

Проведение геологической съемки для обновления геологической карты всей территории страны каждые 20–30 лет практикуется в большинстве стран мира с развитым минерально-сырьевым комплексом и обусловлено существенными изменениями за указанный период следующих факторов:

- все перспективные площади с выходами проявлений полезных ископаемых на поверхность уже вовлечены в процесс поисков и оценки, а некоторые уже разведаны и отработаны;
- новые перспективные объекты находятся на большей глубине, и для их поисков необходима более высокая глубина изучения и картирования;
- появляются новые обнажения горных пород вследствие выветривания, таяния, размыва и деятельности человека;
- появляется дополнительная информация о геологическом строении недр как результат выполненных геолого-разведочных работ и разработки месторождений полезных ископаемых;
- появляются новые методы геологической съемки, поисков и разведки месторождений полезных ископаемых.

При множестве методов геологической съемки (аэрокосмическая, геофизическая, геохимическая) наиболее информативной является комплексная геологическая съемка масштаба 1 : 200 000 (в 1 см – 2 км), предусматривающая определенный набор визуальных и инструментальных исследований.

К сожалению, в настоящее время геологическая съемка в России финансируется на уровне в 10 раз меньше необходимого, в связи с чем большая часть геологической карты страны своевременно не обновляется и потому практически бесполезна для геологических поисков новых месторождений полезных ископаемых.

Обновленная геологическая карта необходима большому числу пользователей недр, в разных отраслях производства и иных сферах деятельности, в разные периоды времени. Экономическая выгода от массового использования обновленной геологической карты может быть получена главным образом опосредованно и в целом только государством. Поэтому финансировать геологическую съемку должно только государство; никакой инвестор не будет вкладывать средства в деятельность, продукция которой может появиться через два десятилетия без возможности срочного возмещения затрат, а тем более если очевидной коммерческой выгоды не предвидится.

Более полувека, до 2002 года геологические поиски и оценка (до 1992 года – «предварительная разведка») финансировались за счет целевых отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (до 1992 года – «отчисления на геолого-разведочные работы»), которые в советское время поступали в общегосударственный бюджет и через Госплан СССР передавались Министерству геологии СССР и министерствам геологии союзных республик. Около 700 геолого-разведочных организаций ежегодно открывали примерно 200 новых месторождений полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, обеспечивая почти двукратный прирост запасов полезных ископаемых, компенсируя их погашение в результате добычи. При этом



следует иметь в виду, что открытия происходили на всей территории страны, а вовлекались в последующую разработку в основном только те месторождения полезных ископаемых, которые были расположены вблизи действующих горнодобывающих предприятий или объектов транспортной и энергетической инфраструктуры. Остальные месторождения полезных ископаемых, расположенные в малонаселенных и неосвоенных районах, пополняли государственный резерв на перспективу. Таким образом, к 1990 году был создан государственный резерв минерально-сырьевой базы страны на перспективу до 20 лет, а по отдельным видам полезных ископаемых до 50 лет и более.

Некоторые экономисты в 1990-х годах поспешили объявить прежний порядок финансирования геологических исследований ошибочным, называя это «бессмысленным закапыванием денег». Вместе с тем последующие два десятилетия показали, что современные недропользователи фактически проели всю доступную часть прежнего государственного резерва месторождений полезных ископаемых, не создав взамен ничего равноценного. Можно сказать, что два десятилетия российская экономика выживала во многом благодаря имеющейся минерально-сырьевой базе страны.

По инициативе упомянутых экономистов, среди которых своей активностью выделялся М.Б. Ходорковский (ОАО «НК «ЮКОС»), прежний порядок самофинансирования геологических исследований с 1 января 2002 года был отменен и целевые отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы упразднены. Взамен с 1 января 2002 года был введен налог на добычу полезных ископаемых, в состав которого были включены 50% упраздняемых отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Другие 50% указанных отчислений по просьбе недропользователей были оставлены горнодобывающим компаниям «для самостоятельного проведения геологического изучения недр». Например, ставка отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы для нефти и газового конденсата составляла 10% от стоимости реализации добытой нефти. С 2002 года 5% стоимости реализации нефти вошли в состав налога на добычу полезных ископаемых, составляя около 1/3 этого налога, а другие 5% были оставлены нефтедобывающим компаниям.

По данным предварительного анализа Минприроды России, за прошедший с 2002 года период существующие объемы финансирования геолого-разведочных работ за счет средств недропользователей оказались «существенно ниже возможностей компаний, аккумулировавших финансовые средства бывшего фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы». Поэтому в упомянутом выше постановлении Совета Федерации от 18 июня 2014 года №257 Правительству Российской Федерации рекомендовано «провести анализ расходования средств, оставленных с 2002 года горнодобывающим компаниям для самостоятельного проведения геологического изучения недр, и при необходимости подготовить предложения по повышению эффективности их использования для геологических поисков и оценки новых месторождений полезных ископаемых».

По экспертным оценкам, горнодобывающие компании расходуют в среднем около 30% финансовых средств, предоставленных им для самостоятельного проведения геолого-разведочных работ, а государство направляет всего около 10% средств от суммы, изымаемой в бюджет, в счет остальной части упраздненных отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. При этом такие компании, как «АЛРОСА», «Сургутнефтегаз», «НОВАТЭК», «Роснефть», финансируют геолого-разведочные работы в объемах, соответствующих суммам оставленных им средств, или даже превышающих их, а некоторые компании не проводят никаких геолого-разведочных работ.

В результате длительного недостаточного финансирования геолого-разведочных работ поисковый задел практически исчерпан, а в государственном резерве по важнейшим видам полезных ископаемых остались преимущественно мелкие и мельчайшие месторождения.

Вместе с тем, по официальным данным, за последние годы ситуация изменилась к лучшему и по основным видам полезных ископаемых уже достигнуто полное воспроизводство минерально-сырьевой базы. Однако сенаторы, представляющие горнодобывающие регионы, считают официальные данные не соответствующими действительности. Они утверждают, что официальный прирост запасов нефти за последние годы обеспечивался в основном не за счет открытия новых месторождений, а за счет доразведки ранее выявленных запасов на флангах известных месторождений, постановки на баланс ранее списанных запасов, переоценки запасов с применением повышенных коэффициентов извлечения и т.п. При этом реальный годовой прирост за счет геолого-



разведки должен подтверждаться соответствующими объемами глубокого поисково-разведочного бурения на нефть. За последние десятилетия установлено, что на 1 пог. м поисково-разведочного бурения приходится в среднем 120–150 т запасов нефти. Поэтому при существующих объемах бурения около 1,0 млн пог. м достоверно выявленные запасы составят всего 120–150 млн т. Даже при благоприятных обстоятельствах достоверно выявленные запасы нефти могут быть лишь в 2 раза больше, то есть достичь 300 млн т, что значительно меньше ежегодно добываемых 500 млн т.

Второй важной проблемой развития геологоразведки, наряду с недостаточным финансированием, является отсутствие правового определения «продукции геологического изучения недр» и невозможность реализации своей продукции как товара на конкурентном рынке.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах» геологи или горняки, открывшие за счет собственных средств новое месторождение полезных ископаемых, имеют возможность без проведения конкурса или аукциона получить право на разведку и добычу полезных ископаемых данного месторождения. Другими словами, недропользователям разрешают за свои деньги искать новые месторождения полезных ископаемых, а после выявления, оценки и постановки запасов на государственный баланс – разрабатывать эти месторождения.

При этом негласно предполагается, что геологические поиски и добыча полезных ископаемых – практически одно и то же выполняются они одними и теми же специалистами. Однако это совершенно разные виды научно-производственной деятельности, требующие разных знаний и умений, с разной техникой и технологиями, а также с разными экономическими механизмами. Как правило, специалисты по добыче полезных ископаемых практически не способны найти новое месторождение, а геологоразведчики не могут организовать оптимальную добычу и переработку полезных ископаемых.

Если горнодобывающие компании найдут силами своих геологических подразделений новые месторождения, то могут получить право на их разработку и включить их в минерально-сырьевой баланс своей компании.

В случае нахождения нового месторождения самостоятельными геологическими организациями они попадают в тупиковую ситуацию. Если у геологов нет необходимых технических, кадровых и финансовых средств для организации добычи полезных ископаемых, то новое месторождение полезных ископаемых становится собственностью государства без каких-либо компенсаций первооткрывателям. Геологи хотят продать свое право на добычу горнякам, а те в свою очередь желают купить готовое месторождение в свой резерв на будущее, но Закон о недрах такую возможность не предусматривает. Правда, существует легальный способ передачи лицензии на разведку и добычу окольным путем: для этого учреждают новую компанию, куда входят продавец и покупатель, и переоформляют на нее лицензию. Потом переоформляют лицензию на материнскую компанию покупателя, а компанию-посредника ликвидируют. На такую «куплю-продажу» уходит по 2–3 года, геологи не работают, а государство налоги не получает.

Фактически российские геологи были брошены в рыночные условия, не имея своей продукции, которую они могли бы реализовать на свободном рынке. В плановой экономике такой продукцией были геологический отчет и принятые на государственный баланс запасы полезных ископаемых, на основании чего списывались затраты, выдавались премии и ордена.

В современных рыночных условиях главной составляющей продукции геологов является право на разведку и добычу полезных ископаемых месторождения, то есть экономическая выгода от будущей разработки открытого и разведанного ими месторождения полезных ископаемых. Другой важной составляющей продукции геологов является геологический отчет о месторождении полезных ископаемых, доказывающий коммерческую ценность объекта.

Получается, что в настоящее время в России горную ренту, как сверхприбыль от добычи полезных ископаемых, делят между собой государство и горнодобывающие предприятия, а геологи незаслуженно остаются в стороне.

Вместе с тем продажа прав на добычу открытых полезных ископаемых успешно используется в Канаде, США, Австралии и других странах. В зарубежной практике продукцией, реализуемой геологами на свободном рынке, является юридически оформленное право на дальнейшее пользование участком недр, изученным геологами за счет собственных (или привлеченных)





средств. Типичным примером такого порядка служит деятельность юниорных (малых) геологических компаний Канады. Юниорная компания, как правило, численностью в несколько десятков специалистов, имея собственную технику или временно привлекая ее на стороне, в течение 3–5 лет открывает одно месторождение и после регистрации открытия продает право на его дальнейшую разведку и разработку по цене, в 5–10 раз и более превышающей все ее затраты за предшествующие годы. Покупателем продукции юниорных компаний являются либо горнодобывающие, либо крупные геолого-разведочные компании, которые после выполнения следующего этапа – более детального изучения открытого другими месторождения – продают свою продукцию горнодобывающим компаниям.

Совет Федерации и Государственная Дума по результатам парламентских слушаний по проблемам пользования недрами неоднократно рекомендовали Правительству Российской Федерации и Минприроды России при очередном совершенствовании Закона о недрах внести соответствующую правовую норму, предоставляющую пользователю недр, открывшему за счет собственных средств новое месторождение полезных ископаемых, возможность переуступить на возмездной основе свое право на разведку и добычу другому пользователю недр.

Минприроды России и Роснедра в принципе поддерживают идею позволить геологическим организациям – первооткрывателям месторождений продавать свои права на добычу другим пользователям недр – горнодобывающим компаниям. Принятие такой нормы, по оценкам экспертов, привлечет к геологическим поискам около 500 малых геолого-разведочных компаний, базой для которых могут служить бывшие геолого-разведочные организации.

Поэтому в постановлении Совета Федерации от 18 июня 2014 года №257 Правительству Российской Федерации рекомендовано «продолжить работу по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части... предоставления возможности пользователю недр, открывшему за счет собственных средств новые запасы полезных ископаемых и осуществившему постановку их на государственный баланс запасов полезных ископаемых, переуступить на возмездной основе право на разведку и добычу этих запасов полезных ископаемых другому пользователю недр». При этом, кроме внесения изменений в закон «О недрах», необходимо решить вопросы налогообложения при реализации прав на разведку и добычу полезных ископаемых с внесением соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Надеемся, что реализация рассмотренных выше рекомендаций способна существенно повысить инвестиционную привлекательность геологического поиска новых месторождений полезных ископаемых и кардинально улучшить ситуацию с воспроизводством минерально-сырьевой базы.