



В.А. Пак

*Заместитель Министра природных ресурсов
и экологии РФ
Руководитель Федерального агентства
по недропользованию
rosnedra@rosnedra.gov.ru*

ГЕОЛОГИЧЕСКАЯ ОТРАСЛЬ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Извлечения из доклада на парламентских слушаниях (24.06.2014) «Стратегия развития геологической отрасли российской Федерации на 2030 год»

В 2010 г. существенно сократился резерв объектов, на которых возможно получение значительных приростов запаса интенсивно добываемых полезных ископаемых. Высокие административные барьеры негативно сказывались на инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства МСБ.

Не в полном объеме выделялись средства федерального бюджета. Стихийный процесс приватизации геологических предприятий поставил под угрозу сохранение научно-технического и кадрового потенциала отрасли. Назрела острейшая необходимость выработки дальнейшей стратегии развития отрасли.

В 2010 году Правительством Российской Федерации такой документ был принят. Распоряжением Правительства РФ № 1039-р от 21.07.2010. была утверждена «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» (далее – Стратегия). Целью Стратегии развития геологической отрасли явилось формирование высокоэффективной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы. Выделены задачи и приоритетные направления развития отрасли.

Стратегия сегодня является программным документом, в том числе и для Федерального агентства по недропользованию. Мы практически следуем этому основополагающему документу, где четко определены цели, поставлены приоритетные задачи (рис. 1).

Ключевое значение для развития отрасли принадлежит финансированию ГРР, как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств недропользователей. После принятия Стратегии на 35% выросли бюджетные ассигнования, при этом достаточно серьезно выросло и финансирование геологических, геологоразведочных работ недропользователями. Фактически, на 1 рубль государственных вложений приходится 9 рублей инвестиций, вложенных компаниями-недропользователями.

Были определены этапы реализации Стратегии. Цель *первого этапа*, завершившегося, по сути, в 2012 г., – создание первоочередных нормативно-правовых и экономических механизмов развития отрасли. По сути дела, эта цель достигнута. В этот же период было сформировано государственное акционерное общество Росгеология, создание которого также предусматривалось Стратегией.

Второй этап рассчитан до 2020 г., его реализация будет осуществляться в рамках Государственной программы РФ о производстве и использовании природных ресурсов и сопровождаться завершением институциональных преобразований.

На *третьем этапе* вклад недропользователя в воспроизводство МСБ станет определяющим, а средства федерального бюджета в больших объемах будут направляться на региональные геологические исследования. По сути, это и есть три базовых этапа реализации утвержденной Правительством РФ Стратегии – этапы развития геологической отрасли Российской Федерации.

По основным видам полезных ископаемых – нефти, природному газу, золоту, никелю, меди, титану – прирост запасов превышает их добычу. Дефицит запасов марганца, хрома, бокситов, компенсируемый за счет импорта, связан с отсутствием благоприятных геологических обстановок для обнаружения богатых месторождений этих видов полезных ископаемых.

Осуществляется планомерное изучение территории РФ и ее континентального шельфа с составлением и изданием государственных карт миллионного и двухсоттысячного масштабов (рис. 2). Прирост среднemasштабной геологической изученности составил более 380 тыс. км².

Минприроды совместно с коллегами из других ведомств проделана значительная работа по обоснованию и установлению исключительного права России на ресурсы недр и морского дна в Охотском море. В августе 2013 г. Российская Федерация подала в Комиссию по границам континентального шельфа обновленную заявку в отношении континентального шельфа РФ за пределами 200 морских миль от исходных линий в Охотском море. 11 марта 2014 г. юридическое право РФ на континентальный шельф в северной и центральной частях Охотского моря было подтверждено.

Успех по Охотскому морю – это подготовка к выполнению главной задачи – установлению российской юрисдикции на участок площадью свыше 1,2 млн км² в Северно-Ледовитом океане, заявка по которому также будет представлена в Комиссию ООН.

В стратегии развития геологической отрасли определены зоны ответственности государства и бизнеса за реализацию всех этапов и стадий геологоразведочного процесса. При этом самый ответственный и рисковый этап геологоразведочной цепочки – поиски и оценка полезных ископаемых – частично «выпадает» и становится слабым звеном геологоразведочного процесса. Для стимулирования развития работ на поисковом этапе необходимы благоприятные экономические и административные условия. Одной из мер усиления поисково-разведочного этапа стало создание ОАО Росгеология, объединившего 37 геологических производственных организаций (Указ Президента РФ от 15.07.2011 № 957).

Создание Росгеологии, в результате которого была остановлена бесконтрольная приватизация государственных геологоразведочных организаций, – только первый этап оптимизации организационной структуры геологической отрасли. Сейчас, на втором этапе консолидации государственных организаций, министерством подготовлены предложения по дальнейшему усилению Росгеологии за счет 10 государственных геологических предприятий, включенных в план приватизации, и созданию в ведении Роснедра сети ФБУ, участвующих в реализации возложенных на агентство полномочий.

Очень важное условие качественного проведения работ государственным акционерным обществом – докапитализация Росгеологии с целью технического перевооружения. Известно, что закупленное в 2000-х гг. оборудование серьезно устарело, в то же время государственное акционерное общество должно быть конкурентоспособным, способным выполнять как госзаказ, так и частные заказы на высоком техническом и технологическом уровне. Также этот вопрос актуален для федеральных бюджетных учреждений.

Предусматривается, что создаваемая сеть подведомственных Роснедра бюджетных учреждений будет включать организации научно-аналитического и информационно-экспертного блока. Научно-аналитический блок отрасли предполагается создать через реорганизацию

подведомственных геологических организаций в специализированные ФБУ.

Реализация полномочий Роснедра в сфере геологического изучения и государственного управления фондом недр с участием ФБУ будет осуществляться по следующим направлениям:

- комплексное геолого-картографическое изучение недр (ВСЕГЕИ, ВНИИОкеангеология, ИМГРЭ);

- геологическое изучение и воспроизводство МСБ углеводородного сырья (ВНИГНИ, ЗапСибНИИГГ);

- геологическое изучение и воспроизводство МСБ твердых полезных ископаемых (ВИМС, ЦНИГРИ, ЦНИИГеолнеруд).

Создание информационно-экспертного блока отрасли будет завершено объединением Росгеолфонда и ВНИИГеосистем с дальнейшим преобразованием в федеральное бюджетное учреждение.

Такая структура по сути является прототипом государственной геологической службы, аналогичной геологическим службам ведущих сырьевых стран мира, и позволит сохранить и развить научно-производственный и технологический потенциал российской геологической отрасли. Для реализации этой части Стратегии необходимо приостановить акционирование перечисленных выше предприятий с целью создания федеральных бюджетных учреждений, подведомственных Роснедра.

Рис. 1.

Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 г.



ЦЕЛЬ:

- Формирование высокоэффективной, инновационно ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы

ЗАДАЧИ:

- Воспроизводство минерально-сырьевой базы в объемах, необходимых для удовлетворения потребностей экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах и обеспечения энергетической и минерально-сырьевой безопасности
- Изучение территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики для геологического обеспечения различных отраслей экономики страны и ее геополитических интересов
- Охрана недр и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов
- Оценка и прогноз состояния недр на территориях, подверженных опасным геологическим процессам и явлениям

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ:

- Совершенствование системы государственного управления геологическим изучением недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы
- Повышение инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы
- Совершенствование системы сбора, обработки, анализа, хранения и предоставления в пользование геологической информации
- Совершенствование научно-технического обеспечения геологоразведочных работ
- Создание условий для внедрения инновационных технологий
- Совершенствование системы подготовки и переподготовки кадров

Благодаря совместным усилиям Минприроды и профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации принят ряд поправок в законодательство о недрах, направленных на снятие административных барьеров, намечены и реализуются меры по совершенствованию нормативно-правового обеспечения недропользования.

Министерством совершенствуется порядок предоставления в пользование участков недр федерального значения, введенный в 2008 г. Проект федерального закона № 371615-6 по уточнению критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения (проявления россыпных алмазов и платины) одобрен в первом чтении. Сформирована нормативная база по разработке и утверждению требований к содержанию технических проектов по видам полезных ископаемых.

Ведется работа по внесению в законодательство о недрах поправок, предусматривающих гарантии недропользователям на право промышленного освоения участков недр федерального значения.

Подготовлены поправки в законодательство о недрах в части:

- конкретизации условий лицензий на пользование недрами;
- урегулирования порядка внесения изменений в лицензии;
- уточнения оснований прекращения права пользования недрами, в том числе досрочного прекращения;

– упорядочения процедуры факта открытия месторождений полезных ископаемых.

Интенсификации развития отрасли невозможно добиться без использования методов экономического стимулирования. В настоящее время экономическое стимулирование недропользования нацелено на привлечение внимания недропользователей к изучению и освоению континентального шельфа РФ, территории ДФО, вовлечению в освоение трудноизвлекаемых запасов нефти. Очевидно, что назрели решения по поддержке недропользования в части установления вычетов затрат на геологоразведку из НДС, а также рассрочки разового платежа. Эта льгота предполагается на стадии именно поисковых и поисково-оценочных работ.

Особое внимание Стратегии уделено совершенствованию системы сбора и предоставления геологической информации. Это базовое направление, собственно говоря, – одна из базовых задач и стратегий федерального агентства. Информация – основной результат труда геологов, и чем больше геологов будет пользоваться информацией, чем доступнее она будет для геологического сообщества, тем больше вероятность новых открытий, новых научных работ.

За это время отменена плата за геологическую информацию, рассекречены данные Госбаланса по нефти и попутному газу. Сейчас во втором чтении находится законопроект, содержащий поправки к Закону РФ «О недрах»,

Рис. 2.

Изучение территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, дна мирового океана, Арктики и Антарктики



предусматривающие единый геологический фонд информации, а также передачу информации со сроком использования более 5 лет государству. По сути, с такой информации снимается гриф «конфиденциальность», она становится открытой. Это тоже очень важное направление.

В 1992 г., когда формировался Закон РФ «О недрах», предполагалось, что геологическая информация (и ее конфиденциальность) станет неким продуктом, обеспечивающим геологическую отрасль дополнительным финансированием, но этого не произошло. Таким же атавизм, как секретность на геологическую информацию по балансу запасов, сегодня является гриф «коммерческая тайна», который, по сути, лишь мешает работать, не дает возможности серьезного обобщения материалов, затягивает этот процесс. Поэтому принятие этого закона очень важно для развития геологической отрасли.

Подготовка геологических кадров осуществляется 35 высшими учебными заведениями, 6 специализированными техникумами, а также 70 техникумами, готовящими специалистов по горно-геологическим специальностям.

Решение проблемы подготовки квалифицированных специалистов видится в тесном взаимодействии научных организаций геологического профиля с высшими учебными заведениями по различным научно-образовательным направлениям, предусматривающим проведение производственных практик, совместных

полевых исследований, использование лабораторного и аналитического оборудования.

Для обеспечения отрасли кадрами сегодня очень важно развивать детско-юношеское движение геологов. Воспитывать геологов нужно с детских лет, геолог – очень часто профессия потомственная. Ранняя профессиональная ориентация на основе юношеского геологического движения, организованного Российским геологическим обществом при активной поддержке Роснедра, дает большие надежды, что его участники придут в институты, пополнят ряды геологов.

Другое направление, которое также развивается и которому сегодня придается не меньшее значение, – послевузовское образование – стажировки, повышение квалификации, самообразование.

Заслуживают внимания примеры крупных компаний-недропользователей, кадровая политика которых направлена на привлечение молодых специалистов, их обучение на основе корпоративных программ и требований.

Подобная комплексная совместная работа общественности, образовательных институтов и предприятий позволит добиться притока кадров достаточной высокой квалификации (рис. 3).

Несмотря на то, что потенциал минерально-сырьевой базы России продолжает оставаться привлекательным, мы не можем игнорировать целый ряд рисков, оказывающих влияние на ситуацию с воспроизводством МСБ. Условно мы выделяем макроэкономические, сырьевые риски и риски регулирования.

Рис. 3. Кадровое обеспечение геологической отрасли



Макроэкономические риски определяются состоянием мировых экономических тенденций, в частности, темпами роста мировой экономики, состоянием ключевых рынков сбыта сырья и ценовой конъюнктурой. Наблюдающееся снижение прямых инвестиций в экономику страны и отток капитала из России, составивший в 2013 г. около \$63 млрд, не могут не оказывать влияния на инвестиционную привлекательность геологоразведки.

К **отраслевым рискам** можно отнести уменьшение размера открываемых месторождений в районах традиционной добычи полезных ископаемых; ухудшение качества и уменьшение содержания полезных компонентов руд; недостаточную изученность удаленных и труднодоступных регионов страны, где развитие широкомасштабной геологоразведки за счет средств недропользователей ограничивается отсутствием инфраструктуры; включение в прогнозный план приватизации подведомственных Роснедра научных организаций, участвующих в реализации полномочий агентства в области государственного управления недрами.

Также следует признать наличие **регулятивных рисков**, затрудняющих работу отрасли. В частности, введенный в 2008 г. институт участков недр федерального значения, очевидно, требует настройки, поскольку у предприятий, ведущих геологические исследования, нет 100-процентной гарантии, что в дальнейшем они получат право использовать данный участок. В российском законодательстве отсутствуют экономические меры, целевым образом стимулирующие геологоразведку, в то время как такие механизмы предусмотрены законодательством практически всех стран, где минерально-сырьевая база является важным компонентом национальных экономик.

Если макроэкономические риски в основном находятся вне нашего влияния, устранять сырьевые и регулятивные риски – наша прямая обязанность.

Для нивелирования отраслевых рисков необходима концентрация бюджетных средств на проведение ГРП наиболее перспективных территорий по важнейшим видам минерального сырья, а также расширение участия недропользователей в проведении поисковых работ за счет введения механизма экономического стимулирования.

К территориям, где велика вероятность открытия средних и крупных месторождений нефти и газа, относятся 5 зон: Озинско-Алтайская, Карабашская, Югано-Колтогорская, Гыданско-Хатангская, Аргишско-Чунская. В этих зонах ожидается прирост запасов УВС преиму-

щественно за счет новых открытий, доля которых в сложившейся структуре прироста запасов пока невелика.

В целом, структура прироста запасов вызывает много вопросов. Какой объем прироста запасов обеспечивается за счет открытия новых месторождений, какой – за счет доразведки и переоценки открытых месторождений? Мы проанализировали данные за последние годы, о результатах такого анализа за 2013 г. доложит генеральный директор ФГУ ГКЗ.

Министерством подготовлены предложения по дальнейшему усилению Росгеологии за счет 10 государственных геологических предприятий, включенных в план приватизации, и созданию в ведении Роснедра сети ФБУ, участвующих в реализации возложенных на агентство полномочий

Основные меры по снижению регулятивных рисков лежат в сфере совершенствования законодательства и направлены, в первую очередь, на снятие административных барьеров, совершенствование института участников недр федерального значения.

Необходимо отметить, что реализация Стратегии развития геологической отрасли идет в соответствии с намеченными планами и в установленные сроки.

Анализ сложившейся в отрасли ситуации выявил негативные тенденции, обусловленные отраслевыми макроэкономическими рисками и требующими принятия мер по:

- целевому стимулированию ГРП недропользователей посредством специальных экономических механизмов;
- формированию сети подведомственных Роснедра ФБУ на базе научных организаций, участвующих в реализации функций агентства по геологическому изучению и управлению фондом недр;
- совершенствованию законодательства с целью создания благоприятной среды для поисково-оценочных работ.

Совершенствование законодательства необходимо сфокусировать на:

- снижению административных барьеров;
- развитию юниорного движения;
- изменении критериев для участков недр федерального значения. 