В.И. Кашин
Председатель Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии

24 июня 2014 г. в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 г.» с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, общественных организаций, экспертного и научного сообщества.

В заседании приняли участие председатель Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии В.И. Кашин, члены комитета – В.А. Василенко, О.А. Лебедев, Д.Х. Кононенко, Ф.С. Сибагатуллин, М.В. Слипенчук, заместитель министра природных ресурсов и экологии-руководитель Федерального агентства по недропользованию В.А. Пак, генеральный директор ОАО Росгеология Р.С. Панов, президент Российского геологического общества В.П. Орлов и др.

Все участники обсуждения отмечали, что геологическая отрасль обеспечивает минерально-сырьевую, энергетическую и экономическую безопасность страны. Ключевыми документами стратегического планирования ГРР являются Стратегия развития геологической отрасли РФ до 2030 г. и Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Реализация этих документов призвана обеспечить существенный вклад геологоразведочной отрасли в экономику страны, ее минерально-сырьевую безопасность, перевести отрасль на качественно новый уровень. По итогам обсуждения участники слушаний поддержали ряд рекомендаций Государственной Думе, Правительству РФ и отраслевому министерству.

На слушаниях с докладом выступил председатель Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии В.И. Кашин, который отметил значимость обсуждаемой темы для дальнейшего развития и жизни государства и представил общее состояние отрасли и проблемные вопросы ее долгосрочного развития.

Стратегия развития геологической отрасли нуждается в корректировке*

*Извлечения из доклада на парламентских слушаниях в Государственной думе ФС РФ шестого сезона (24 июня 2014 г.)

Россия занимает лидирующее положение в мире по разведанным и прогнозным запасам нефти и газа, черных металлов, минеральных удобрений и других ПИ, при этом геологическая отрасль играет ключевую роль в обеспечении минерально-сырьевой, энергетической и экономической безопасности нашей страны (***рис.1***).

Добыча ПИ обеспечивает более половины доходов федерального бюджета и свыше 70% экспортныхпоступлений. При этом на работы по воспроизводству запасов ПИ тратится менее половины процента от общей суммы доходов бюджета.

Однако большинство месторождений ПИ найдены и разведаны еще в прошлом веке советскими геологами, что позволило обеспечить страну минерально-сырьевой ресурсной базой на десятилетия вперед.

Вместе с тем необходимо отметить, что Правительство РФ в последние годы уделяет значительное внимание формированию нормативно-правового обеспечения в сфере геологического изучения недр и воспроизводства МСБ.

В связи с отсутствием единой системы классификации запасов, гармонизированной с международными стандартами, недропользователи обременяются прохождением дополнительных экспертиз и аудитов, что снижает их интерес к развитию отрасли

Стратегия развития геологической отрасли РФ до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р, наряду с государственной программой «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (подпрограмма «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр») является ключевым документом стратегического планирования ГРР.

Реализация этих документов обеспечивает получение результатов, характеризующих значительный вклад геологоразведочной отрасли в экономику страны, ее минерально-сырьевую безопасность, позволяет перевести геологическую отрасль на качественно новый уровень.

В 2013 г. в результате проведения ГРР открыто 30 месторождений УВС и 75 месторождений ТПИ. За 2013 г. достигнуто воспроизводство МСБ по наиболее значимым для национальной экономики видам сырья, таким, как нефть, газ, уран, железные руды, медь, золото, серебро, платиноиды.

Проделана значительная работа по обоснованию и установлению исключительного права России на ресурсы недр и морского дна в Охотском море. В результате РФ получила исключительное право на освоение природных ресурсов, в том числе ПИ, расположенных на территории данного анклава.

Подводя итог, можно уверенно сказать, что за последние несколько лет отрасль развивалась, обеспечивая потребности экономики страны.

В то же время, необходимость повышения степени изученности территории страны, обострение мировой конкуренции в области энергоресурсов ставят перед геологической отраслью все более сложные задачи. Для их решения необходимо совершенствовать сам инструмент воспроизводства МСБ России как совокупности информационных, научных и сервисных организаций, работающих в данной отрасли.

Именно этому посвящена Стратегия.

Государство, согласно мировой практике, берет на себя региональное изучение и начальные стадии поискового этапа. Бизнес отвечает непосредственно за поиск, оценку и разведку месторождений – наиболее капиталоемкие и рискованные стадии.

Таким образом, геологическое изучение недр выполняется двумя взаимозависимыми секторами – государственным и коммерческим. Один не может существовать без другого, они в совокупности и образуют геологическую отрасль.

Конечно, при реализации стратегии геологической отрасли необходимо учитывать специфические черты ГРР, такие как наукоемкость, исследовательский характер, сезонность, многоэтапность и многостадийность, вероятностный характер результатов работ, необходимость обеспечения совместимости результатов исследований, полученных на разных стадиях.

Учитывая это, важно принимать меры законодательного характера для повышения инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства МСБ.

Так, в целях повышения инвестиционной привлекательности ГРР принят Федеральный закон «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”» № 227-ФЗ от 23.07.2013 (увеличен срок геологического изучения недр в удаленных и труднодоступных регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока с 5 до 7 лет).

В целях повышения инвестиционной привлекательности разработки шельфовых месторождений принят Федеральный закон от 30.09.2013 № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного

стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ», в соответствии с которым предусматривается реализация комплекса мер стимулирования разработки шельфовых месторождений.

Несмотря на положительную динамику, за последние 20 лет в геологической отрасли образовался целый перечень проблем

Также с целью стимулирования разработки новых месторождений принят Федеральный закон от 23.07.2013 № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса РФ и статью 3.1 Закона РФ "О таможенном тарифе"».

Принят Федеральный закон от 30.09.2013 № ФЗ-267 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов РФ», устанавливающий нулевую ставку по налогу на прибыль, налогу на имущество и НДПИ для крупных инвестиционных проектов.

Рис. 1.
Мировое значение российского минерально-сырьевого комплекса

В целом комплекс законов направлен на активизацию частных инвестиций в геологоразведочную деятельность, т.к. предусматривает для недропользователей существенные льготы – введение налоговых каникул по НДПИ на Дальнем Востоке по ТПИ, дифференциацию ставок НДПИ при разработке трудноизвлекаемых запасов нефти, установление особого налогового режима при добыче УВС на континентальном шельфе.

Несмотря на положительную динамику, за последние 20 лет в геологической отрасли образовался целый перечень проблем.

Из-за постоянного недофинансирования геологоразведки изученность территории РФ значительно ниже, чем в развитых странах.

Расходы России в общемировых затратах на ГРР по ТПИ, по экспертным данным, составили всего 3% (Канада – 16%, Австралия – 12%, США – 8%, Мексика – 6%, Чили – 5%, Китай – 4%) (***рис. 2***).

Истощение накопленного за десятилетия поискового задела – участков недр, готовых для предоставления в пользование инвесторам – связано с недофинансированием государством ГРР начальных стадий, которое, начиная с 2008 г., составило около 40 млрд руб.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.» по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» объемы бюджетных ассигнований уменьшены в 2014 г. на 2,1 млрд руб., в 2015 г. на 2 млрд руб., в 2016 г. – на 3,2 млрд руб. (***рис. 3***)

С 2005 г. прирост запасов нефти, газа превышает объемы добычи. Однако основные объемы прироста получены на ранее открытых месторождениях. Крупных, по-настоящему значимых открытий практически не совершается. В частности, по нефти в последние 15 лет ежегодно открывалось в среднем около 55 месторождений со средними запасами в одном объекте от 2,5 до 6 млн т. Тем самым «свежих» запасов приращивалось от 140 до 330 млн т, из них по промышленным категориям – всего 25–40 млн т или около 5% от годового прироста (***рис. 4, 5***).

Геологоразведочная отрасль в целом и, как следствие, воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов в настоящее время находятся под воздействием следующих основных негативных факторов.

Внутренние факторы

Причины:

– затягивание сроков реализации ключевых мероприятий «Стратегии развития геологической отрасли РФ до 2030 г.»;

– недофинансирование из федерального бюджета ранних стадий геологоразведки, низкий уровень инвестиций и инноваций.

Следствия

• Исчерпание поискового задела вследствие нарушения баланса между локализацией прогнозных ресурсов, приростом разведанных запасов и добычей ПИ.

До настоящего времени не сформирован предусмотренный Законом РФ «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр по стратегическим и дефицитным видам ПИ.

Нетрадиционные и трудноизвлекаемые виды и источники УВС практически не изучаются и не опоисковываются. Отсутствует система геолого-технологического доизучения и вовлечения в промышленное использование огромных объемов накопленных отходов горно-обогатительного производства.

• Крайняя неравномерность и недостаточность геологической изученности территории РФ.

Геологическая изученность РФ, в основе которой лежат государственные геологические карты мелкого, среднего и крупного масштабов, крайне недостаточна и значительно уступает изученности развитых стран (США, Канады, Западной Европы и др.), где современным высокотехнологичным геологическим картированием охвачено 100% территории.

Средств, которые выделяются в рамках реализации программы картирования территории России в масштабе 1 : 200 000 по каждой отдельной площади, участку, достаточно лишь для того, чтобы собрать воедино и проанализировать данные, полученные ранее, большинство работ реализуются камерально, новые полевые исследования почти не проводятся.

Необходимо соблюсти условия эффективного реформирования в сфере геологической отрасли, создать оптимальные условия сотрудничества недропользователей и государства, обеспечить стабильный, предсказуемый и законодательно закрепленный режим, использовать мировой опыт

Плотность сети поискового бурения и сейсморазведки на УВ в России в 2–5 раз ниже, чем в США, Англии, Норвегии, Китае.

• Разобщенность первичной геологической информации по регионам, отсутствие единой цифровой платформы хранения, обработки, анализа и интерпретации геологических данных, отсутствие централизованных государственных кернохранилищ для долговременного хранения и обработки каменного материала.

• Низкая степень изученности и, как следствие, инвестиционной привлекательности участков недр, выставляемых Роснедра на аукционы.

Рис. 2.
Распределение объемов ГРР по странам в 2012 г.

Рис. 3.
Финансирование геологического изучения недр за счет федерального бюджета (необходимые и фактические объемы, млрд руб.)

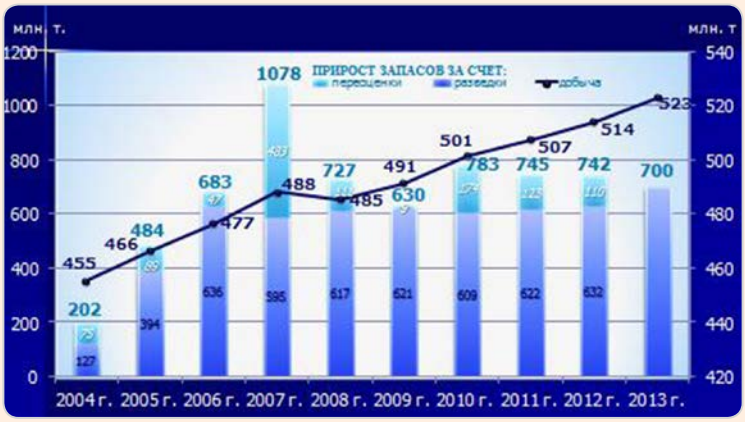

Рис. 4.
Динамика добычи и прироста запасов (нефть + конденсат) в РФ в 2004–2013 гг.

Рис. 5.
Динамика добычи и прироста запасов свободного газа в РФ в 2004–2013 гг.

В связи с отсутствием единой системы классификации запасов, гармонизированной с международными стандартами, недропользователи дополнительно обременяются прохождением дополнительных экспертиз и аудитов, что снижает их интерес к развитию отрасли.

Внешние факторы

Причины:

– обострение международной обстановки и риск прекращения поставок остродефицитного минерального сырья, а также технологий, оборудования и программного обеспечения зарубежного производства, необходимого для ГРР;

– риски искажения геологической информации о недрах РФ иностранными компаниями вследствие активной экспансии на рынок геологоразведочных услуг.

Без достоверной геологической информации невозможны эффективные инвестиции в поиск, разведку и разработку месторождений нефти и газа. Цена ошибочных решений, принятых на основе неполных или некачественных исследований, может выражаться сотнями миллиардов рублей.

На российском рынке сервисных услуг в сфере геологии активизировали свою деятельность зарубежные компании, снижается уровень национального контроля за использованием геологической информации. Доля иностранцев на сервисном рынке ГРР, и особенно в высокотехнологичном сегменте растет. В 2000 г. на компании с иностранным участием приходилось лишь 5% отечественного рынка

ГРР, в 2012 г. – 27%, по экспертным оценкам рост иностранного присутствия может привести к 2020 г. к контролю 50–60% рынка.

Следствия

• Зависимость высокотехнологичных отраслей промышленности от импорта стратегически важных и остродефицитных ПИ (алюминий, марганец, уран, хром, олово, титан, ванадий, редкоземельные элементы и др.).

• Риск утраты и/или искажения первичной геологической информации и ее несанкционированной утечки за рубеж.

• Критическая зависимость отечественных геологоразведочных компаний от поставок оборудования, технологий и программного обеспечения импортного производства. Конкурентоспособность отечественных геологических компаний зависит от поставок импортного оборудования и программных средств: в сейсморазведке – около 90%, электроразведке – более 70%, буровом оборудовании – более 30%.

• Предельный износ морально устаревшего геологоразведочного оборудования государственных геологических компаний составляет в среднем 70%.

• Низкая обеспеченность кадрами организаций геологического профиля.

Дефицит и старение высококвалифицированных кадров, снижение престижа профессии геолога. Средний возраст основной части сотрудников составляет 50–65 лет.

По данным последних лет, от 30 до 50% выпускников-геологов работают не по специальности. Дефицит молодых инженеров, экономистов и управленцев, а также других специалистов с высшим образованием в геологической отрасли составляет свыше 20 тыс. человек.

Особую тревогу вызывает недофинансирование научной школы, что приводит не только к количественному, но и качественному кадровому отставанию отрасли, сегодня большие нарекания вызывают методика и система преподавания, и учебники, и многое другое.

Избежать потери контроля над стратегической для России отраслью и гарантировать постоянное восполнение МСБ страны можно только через модернизацию основных фондов, финансирование научных разработок и внедрение инновационных технологий.

Комитет ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии постоянно работает над решением проблем отрасли через законотворческую деятельность.

Государственной Думой приняты в первом чтении законопроект № 371615-6, уточняющий отнесение участков недр к участкам недр федерального значения и законопроект № 116807-6 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и в Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции» о геологической информации"».

Особую тревогу вызывает недофинансирование научной школы, что приводит не только к количественному, но и качественному кадровому отставанию отрасли, сегодня большие нарекания вызывают методика и система преподавания, и учебники, и многое другое

Уже в июле мы будем принимать во втором чтении законопроект № 348208-6 «О внесении изменений в ст. 34 Закона РФ "О недрах"» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения ПИ) и законопроект № 392336-6 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и статью 2 Федерального закона "Об отходах производства и потребления"» (о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений УВС в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче УВС)*.

Основные задачи, которые нам нужно решить при реализации Стратегии геологической отрасли:

– повышение инвестиционной привлекательности ГРР,

– снижение административных барьеров;

– повышение достоверности запасов и ресурсов;

– повышение роли государства в сфере геологического изучения недр и воспроизводством МСБ.

Необходимо соблюсти условия эффективного реформирования в сфере геологической отрасли, создать оптимальные условия сотрудничества недропользователей и государства, обеспечить стабильный, предсказуемый и законодательно закрепленный режим, использовать мировой опыт. Это позволит создать эффективный инструмент управления минерально-сырьевым комплексом страны, обеспечить геополитические интересы РФ и сырьевую безопасность в условиях быстро меняющегося мира.

* Приняты Государственной Думой во втором и третьем чтениях 01.07.2014.