



Бурдин Д.Б.
главный геолог ФБУ «ГКЗ»,
заместитель председателя ЦКР-ТПИ Роснедра,
канд. экон. наук
burdin@naen.ru

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ГЕОЛОГОРАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ. ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ.

Со вступлением в действие в 2016 году Приказа МПР от 10.11.2016 г. №583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)» в отрасли связывали большие надежды на стимулирование поисково-оценочных и геологоразведочных работ, увеличение темпов прироста запасов полезных ископаемых, повышения уровня геологической изученности.

Задачи юниорных компаний – геологическое изучение недр с целью поиска полезных ископаемых и открытия месторождения, привлечение инвестиций, развитие технологий в геологоразведке

Механизмы, заложенные в этом документе, и правда содержали инновационные для российской системы регулирования подходы и нормы, позволявшие получать лицензии на геологическое изучение (за счет средств недропользователей) по заявительному принципу, т.е. безвозмездно. В случае открытия на лицензионном участке месторождения и постановке запасов на государственный баланс, через процедуру признания первооткрывательства, недропользователь получал возможность получения путем переоформления «сквозной» лицензии (с правом добычи полезного ископаемого) на льготных основаниях (без процедуры аукциона/конкурса).

По прошествии почти 6 лет с момента введения порядка предоставления лицензии на геологическое изучение по заявительному принципу, неоднократно отмечалась низкая эффективность данного механизма, с позиции восполнения МСБ, прироста запасов и ресурсов ПИ.

Для объяснения причин низкой эффективности выполняемых за счет средств недропользователей (а также привлекаемых недропользователями средств) геологоразведочных работ необходимо раскрыть некоторые аспекты, обусловленные особенностями российского законодательства в области недропользования и рассмотреть данный вопрос системно, не только с позиции государства, но и недропользователя.

Повторимся, основным действующим документом, призванным стимулировать развитие юниорного бизнеса, а также стимулировать вос-

полнение МСБ, до последнего времени¹, являлся Приказ МПР от 10.11.2016 г. №583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)». Одними из основных задач, появления данного документа, являлись: стимулирование воспроизводства МСБ; развитие «юниорных» компаний.

Задачи юниорных компаний – геологическое изучение недр с целью поиска полезных ископаемых и открытия месторождения, привлечение инвестиций, развитие технологий в геологоразведке. Юниорный бизнес предполагает оформление на юниорную компанию прав проведения геологоразведочных работ (ГРП) на выбранном конкретном перспективном участке недр и проведение ГРП.

Известно, что основной целью деятельности «юниорных» компаний (западный опыт), на развитие которых в том числе направлены данные нормативно-правовые документы, является поиск и разведка новых месторождений полезных ископаемых, капитализация за счет формирования нематериального актива, выражающегося в геологической информации, полученной в ходе выполнения работ на лицензионном участке.

Это подтверждается результатами выполненных НИР по данному вопросу (в т.ч. по договору № 25/13/Х от 19 ноября 2013 г. «Взаимодействие государственного и негосударственного регуляторов в недропользовании, концепция развития экспертизы в недропользовании») где констатируется, что основная доля прибыли «юниорных компаний» формируется за счет капитализации от разведанных запасов и ресурсов при публичном размещении акций юниорной компании.

Рассмотрим основные положения действующего нормативно-правового поля в части лицензирования «по заявительному принципу», а также последствий, к которым они приводят.

Благодаря новой организационно-правовой парадигме, выразившейся в появлении Приказа МПР от 10.11.2016 г. №583 – горно-геологическая отрасль экономики получила дополнительный мощный толчок в геологической сфере, что и создало условия для восполнения МСБ РФ.

Согласно правовым нормам в 2016 года, Федеральным агентством по недропользованию формируются два основных перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в

1. В связи с введением в действие с 01.01.2022 года Федеральный закон от 30.04.2021 N 123-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», целый ряд нормативно-правовых документов был отменен и в замен выпущены их заменяющие.

2. Приказ Минприроды России от 12.10.2018 № 512

пользование в целях геологического изучения недр: осуществляемого за счет государственных средств; осуществляемых за счет собственных/привлеченных средств недропользователей (на основании полученных заявок).

Не допускается предоставление в пользование субъектам предпринимательской деятельности участков недр для геологического изучения недр на твердые полезные ископаемые при наличии на дату подачи субъектом предпринимательской деятельности заявки на получение права пользования недрами факта включения испрашиваемого участка недр в перечни участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения недр на твердые полезные ископаемые, осуществляемого за счет государственных средств, сформированные Федеральным агентством по недропользованию².

Основным прорывом в нормативно-правовой сфере явился тот факт, что заявитель/недропользователь, может получить лицензию для геологического изучения, включая поиск и оценку (лицензии типа БП, ТП), по заявительному принципу (безвозмездно), при выполнении определенного ряда условий.

При этом необходимо отдельно подчеркнуть тот факт, что в соответствии со введенными нормами, недропользователь, выполняя поисково-оценочные и геологоразведочные работы **за свой счет**, не обладает прямым правом, в случае обнаружения и/или попутной добычи реализовать полезное ископаемое, или использовать его иным способом по своему усмотрению.

В соответствии с введенными нормами, *лицензия на геологическое изучение недр дает право изучения только того вида (или видов) полезного ископаемого, который указан в лицензии, и не дает ее владельцу приоритетного права на получение лицензии на право добычи полезных ископаемых.*

Для получения разрешения **на добычу и реализацию** полученного полезного ископаемого необходимо переоформление лицензии с типа «П» на тип «Р» – одновременное геологическое изучение и добыча ПИ или тип «Э» – разведка и добыча в т. ч. с отходами производства.

При этом переоформление возможно по нескольким вариантам: оформление первооткрывательства или победа на аукционе.

1. Начиная с 01.01.2022 года, оформление первооткрывательства происходит в соответствии с Приказом МПР от 26.10.2021 № 796/19 «Об утверждении Порядка установления факта

открытия месторождения полезных ископаемых, выдачи свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых и внесения изменений в свидетельство об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых»³.

При этом, в приказе не содержится описание объективных критериев «первооткрывательства», упоминается лишь, что на месторождении должен быть выполнен ряд работ, который привел к появлению запасов балансовых категорий (т.е. А+В+С1+С2).

...в соответствии со введенными нормами, недропользователь, выполняя поисково-оценочные и геологоразведочные работы за свой счет, не обладает прямым правом, в случае обнаружения и/или попутной добычи реализовать полезное ископаемое, или использовать его иным способом по своему усмотрению

Согласно определению термина «**месторождение полезных ископаемых**», изложенному в «Геологическом словаре» (Т1. М.: Недр, 1979 с.423) – **природное скопление (местоскопление, местонахождение) минерального вещества (полезного ископаемого) на поверхности или в недрах Земли, в результате тех или иных геологических процессов, которое по количеству, качеству и горнотехническим условиям разработки пригодно для промышленной разработки с положительным экономическим эффектом.**

Следовательно, под «месторождением» понимается объект недропользования с наличием балансовых запасов категорий А+В+С1+С2.

Логично было бы утверждать, что объект, на котором учитываются только ресурсы категорий Р1+Р2+Р3 не является месторождением.

Однако, при расчете стоимости за пользование недрами, а также при расчетах стартового платежа, при проведении аукциона, данная категория участвует в расчетах.

После получения статуса «первооткрывателя», недропользователь приобретает права на получение лицензии категорий «Р» без проведения аукциона, по цене, рассчитанной лицензионной службой и *кратной* объему запасов и ресурсов, поставленных на государственный баланс недропользователем.

3. Введен взамен Приказ МПР России от 11.11.2004 № 689 «Об утверждении Инструкции о порядке установления факта открытия месторождений полезных ископаемых», отмененного Приказом Минприроды России от 09.12.2021 № 927 «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства природных ресурсов Российской Федерации».

2. В случае отсутствия статуса «первооткрывателя», недропользователь, выполнивший весь комплекс ПОР (поисково-оценочных работ) и ГРР (геологоразведочных работ) не обладает преимущественными правами на получение лицензии на право пользования недрами и на общих правах вынужден участвовать в аукционе.

Подчеркиваем, что недропользователь, при этом, должен участвовать в аукционе на приобретение права пользования недрами, на участке, где он понёс существенные затраты на повышение геологической изученности. При этом, по сути, вновь появившаяся геологическая информация должна быть передана государственным органам безвозмездно, а это уже ущемляет коммерческие интересы «разведчика».

Таким образом, де-юре, **недропользователь/юниор**, не имеет прав на результат своего труда (подчеркнем – выполняемого за собственный счет без привлечения бюджетных средств) и вынужден платить за запасы, которые сам же и разведает.

Одновременно с этим, методико-нормативный аппарат исповедует простой принцип – чем больше разведает и поставил на государственный баланс – тем больше заплатил, при переоформлении «П» на «Р» (при первооткрывательстве или на аукционе).

Следовательно, недропользователю/юниору, ведущему работы по «разведочной лицензии» (тип «П»), нет логического основания показывать реальную перспективу лицензионного участка (истинные запасы $A+B+C1+C2$ и ресурсы $P1+P2$), а также передавать государству исчерпывающую информацию о геологической изученности участка.

Складывается порочная практика, когда геологоразведка не несет за собой экономического эффекта для недропользователя априори:

- добывать и реализовывать продукт нельзя;
- чем больше разведает за свой счет, тем больше заплатил государству;
- в процессе разведки и по ее окончании, излишние документальные работы и временные интервалы (вопрос сроков, качества, достаточности и компетентности экспертиз).

Государственная система, посредством положений Закона РФ «О недрах», а также действующих правовых норм, самостоятельно, прямо и косвенно содействует сокрытию реального положения дел на лицензионном участке до тех пор, пока лицензия не будет переоформлена на «добычную» или «сквозную», а во многих случаях и после такого переоформления.

Как мы видим, причина низкой эффективности ПОР и ГРР вовсе не в применении отечественной классификации запасов или международной системы отчетности.

По нашему мнению, для повышения эффективности ПОР и ГРР, а также повышения инвестиционной привлекательности отрасли, к одной из первоочередных задач относится:

1. Разработка и утверждение терминологического аппарата, позволяющего проводить четкое разграничение между предметом и объектом изучения, а также четко формализовать элементы отношений между государством и недропользователем;

2. Разработка новой редакции и внесение изменения в п.1 абз.1, ст.6 Раздел II «Закона о недрах», в части пересмотра номенклатуры целевых назначений лицензирования и рассмотрение возможности, а также создания механизмов и условий получения «сквозных» лицензий на участки недр, не содержащих запасов ($A+B+C1+C2$) и ресурсов ($P1$).

Пора декларировать тот факт, что «общее геологическое изучение недр» не имеет, в условиях рыночной экономики, народно-хозяйственного значения, без дальнейшего применения его результатов, с целью получения экономического результата, повышения стратегической безопасности.

3. Разработка механизмов поощрения/стимулирования недропользователей за перевод запасов в более высокие категории. Создание системы льгот и преференций, стимулирующих максимально полное раскрытие геологической информации в результате проведения работ на лицензируемых участках.

Глубокая проработка вышеназванных вопросов существенно изменит инвестиционную привлекательность ГРР, будет способствовать развитию юниорного бизнеса в РФ. При этом:

- снизится организационно-техническая нагрузка на ответственные подразделения Роснедр (включая территориальные подразделения);
- снизится уровень коррупциогенных факторов;
- повысится роль независимого экспертного сообщества;
- повысится степень проработки и достоверности работ и результатов геологоразведочных работ.

Успешное решение, выше обозначенных, нормативно правовых проблемных вопросов возможно лишь в результате работы регулирующих органов законодательной и исполнительной власти совместно с представителями экспертного горно-геологического сообщества. 