



Бурдин Д.Б.
гл. геолог ФБУ «ГКЗ»,
зам. председателя ЦКР-ТПИ Роснедр
burdin@naen.ru

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ ДЛЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР ПО ЗАЯВИТЕЛЬНОМУ ПРИНЦИПУ В РФ

В статье проведен анализ истории развития заявительного принципа при лицензировании работ связанных с геологическим изучением недр в РФ. Выполненный ретроспективный анализ норм и правил, а также действующих норм определил круг проблемных вопросов, сдерживающих развитие юниорного бизнеса в России. Предложен ряд действий на нивелирование избыточных административных барьеров, позволяющих повысить инвестиционную привлекательность юниорного сектора горногеологической отрасли РФ в условиях санкций.

Ключевые слова: юниоры, геологоразведка, инвестиции, горнодобывающая отрасль, первооткрывательство, CRIRSCO, лицензирование, разведочные компании, инвестиционная привлекательность, прирост запасов, воспроизводство минерально-сырьевой базы, МСБ, развитие технологий.

На протяжении уже многих лет, вопрос повышения инвестиционной привлекательности горно-геологической отрасли, выполнение стратегической задачи по воспроизводству минерально-сырьевой базы напрямую связывают с вопросом развития рынков «юниорных» компаний.

Основной целью деятельности «юниорных» компаний (западный опыт), является поиск и разведка новых месторождений полезных ископаемых. При этом в мировой практике, основная доля их прибыли формируется за счет капитализации от разведанных запасов и ресурсов при публичном размещении акций компании на фондовом рынке.

Одной из вех в вопросе развития юниорного бизнеса в РФ, конечно же можно считать выход в 2016 году Приказа Минприроды России от 10.11.2016 № 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)» (далее по тексту – Приказ 583).

Данный приказ закрепил в РФ принцип представления права пользования недрами в целях геологического изучения по заявительному принципу (т.е. условно безвозмездно).

Несмотря на многолетний опыт реализации принципов безвозмездной выдачи лицензий в РФ, в профессиональной сфере, а также результатами проверок контролирующих органов, отмечается, что несмотря на наличие, казалось бы, упрощенной схемы получения лицензии на право пользования недрами, это не привело к ожидаемому эффекту и не вызвало приемлемого повышения уровня геологической изученности, а также решения актуальных задач государственной системы управления фондом недр: воспроизводство минерально-сырьевой

базы; прирост запасов полезных ископаемых; повышение инвестиционной привлекательности отрасли; развитие рынка юниорных компаний.

В настоящей статье предпринята попытка проанализировать эволюцию действующих норм с целью определения основных возможных сдерживающих факторов, а также определить перво-степенные пути совершенствования нормативно-правового обеспечения, позволяющего поднять вопрос о выполнении задач по воспроизводству минерально-сырьевой базы на новый уровень.

Для начала повторимся, первый этап, предполагавший стимулировать развитие юниорного рынка и восполнение минерально-сырьевой базы характеризуется введением положений Приказа 583.

Ожидалось, что рынок наполнится геологоразведочными компаниями, которые будут способны обеспечить должное развитие отношений в горно-геологической отрасли, а также решение стратегических задач. Однако этого не произошло.

В профессиональной среде это связывают с наличием определенных административных барьеров системного характера, в т.ч. отношения государства к результатам геологоразведочных работ, выполняемых за счет собственных или привлекаемых средств недропользователя (не за счет средств федерального бюджета).

К тому же, в силу сложившейся практики и менталитета, в РФ практически отсутствует понимание чисто «юниорного» формата деятельности (в понимании западного опыта). Большинство «геологоразведочных компаний», являются либо дочерними компаниями добычных компаний, либо, априори, ставят себе стратегической целью – ведение добычных работ на вновь открываемом месторождении ПИ (зачастую такая схема реализуется на россыпных объектах).

В целом, укрупненно, механизм реализации юниорного проекта по заявительному принципу в РФ представлен на **рисунке 1**.

Последующая эволюция Приказа 583 существенно структурировала порядок лицензирования, а по некоторым аспектам внесла ясность и дополнила правовые «пробелы», что внесло существенное положительные сдвиги в данном вопросе.

Однако, в целом, концепция выдачи лицензий на геологическое изучение по заявительному принципу, в части процедуры исполнения и государственного регулирования от стадии «greenfield» до стадии «brownfield» осталась неизменной, что, на наш взгляд, является одним из сдерживающих факторов в вопросе изменения динамики развития юниорного сектора в лучшую сторону, а также изменения ситуации с воспроизводством минерально-сырьевых ресурсов.

Для определения сдерживающих факторов и возможных механизмов их нейтрализации, да-

вайте проследим порядок регулирования отношений юниор/недропользователь – государство до стадии «brownfield». При этом мы рассмотрим концептуальные положения Приказа 583 и его преемников, рожденных в результате его реформирования, которые имеют непосредственное отношение к независимому – юниорному сектору отрасли, в части выполнения ГРП за счет собственных (а также привлеченных) средств юниора/недропользователя, а именно: приказ Минприроды России и Роснедр от 13.10.2021 № 740/06; Приказ Минприроды России и Роснедр от 28.10.2021 № 802/20 (**Рисунок 2**).

На наш взгляд, введение заявительного принципа при лицензировании ГРП заложило большой потенциал для развития отрасли, создало условия для восполнения МСБ РФ, а также могло стать фундаментным для развития независимых отечественных экспертных систем в РФ.

Согласно общей концепции, Федеральным агентством по недропользованию формируются два основных перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения недр: осуществляемого за счет государственных средств; осуществляемых за счет собственных/привлеченных средств недропользователей (на основании полученных заявок).

При этом, недропользователь, может получить лицензию для геологического изучения, включая поиск и оценку (лицензии типа «П»), по заявительному принципу (безвозмездно), при выполнении определенного ряда четко формализованных условий, связанных с физической возможностью выполнения работ на планируемом лицензионном участке.

После получения лицензии, недропользователю вменяется в обязанность выполнить проектирование, пройти государственную экспертизу проекта, выполнить работы в соответствии с положениями проекта в установленных лицензией временных интервалах, в соответствии с проектными объемами, подготовить отчет о выполненных работах с разработкой ТЭО кондиций и подсчетом запасов (в случае их обнаружения).

Отдельно необходимо отметить, что недропользователь, выполняя поисково-оценочные и геологоразведочные работы на участке недр за свой счет (или за счет заемных средств), не обладает прямым правом, в случае обнаружения и/или попутной добычи реализовать полезное ископаемое, также лицензия на геологическое изучение недр дает право изучения только того вида (или видов) полезного ископаемого, который указан в лицензии, и дает ее владельцу приоритетное право на получение лицензии на право добычи только в случае установление факта первооткрывательства.

В дальнейшем, для получения разрешения на добычу и реализацию полученного полезного ис-



Рис. 1.

Процедура исполнения работ в соответствии с лицензией на геологическую изучение (тип П)

копаемого необходимо переоформление лицензии с типа «П» на тип «Р» – одновременное геологическое изучение и добыча ПИ. Такое переоформление возможно по нескольким вариантам: оформление первооткрывательства; победа на аукционе.

1. Оформление первооткрывательства.

В настоящее время, оформление первооткрывательства происходит в соответствии с Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию от 26.10.2021 № 796/19.

При этом, Приказ не содержит описания 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).

Согласно определению термина «месторождение полезных ископаемых», изложенному в «Геологическом словаре» (Т1. М.: Недра, 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 (за балансовые запасы в расчет не принимаются).

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

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 типа «Р» без проведения аукциона, по цене, рассчитанной лицензионной службой и кратной объему запасов и ресурсов, поставленных на государственный баланс недропользователем, после выполнения им необходимых работ по поиску и оценке (ПОР), а также разведке (ГРП) за собственный счет! В профессиональной среде такой механизм государственного регулирования получил название «штраф за открытие месторождения».

2. В случае отсутствия статуса «первооткрывателя», недропользователь, выполнивший весь комплекс ПОР и ГРП не обладает вышеописанной «льготой» на получение лицензии на право пользования недрами и на общих правах вынужден участвовать в аукционе в независимости от объема прироста запасов, их стратегического (политического, экономического) значения для страны, а также объема понесенных затрат и степени инновационности и импортозамещенности технологий, применяемых в процессе ПОР и ГРП. Подчеркиваем, что недропользователь, при этом, должен участвовать в аукционе на приобретение

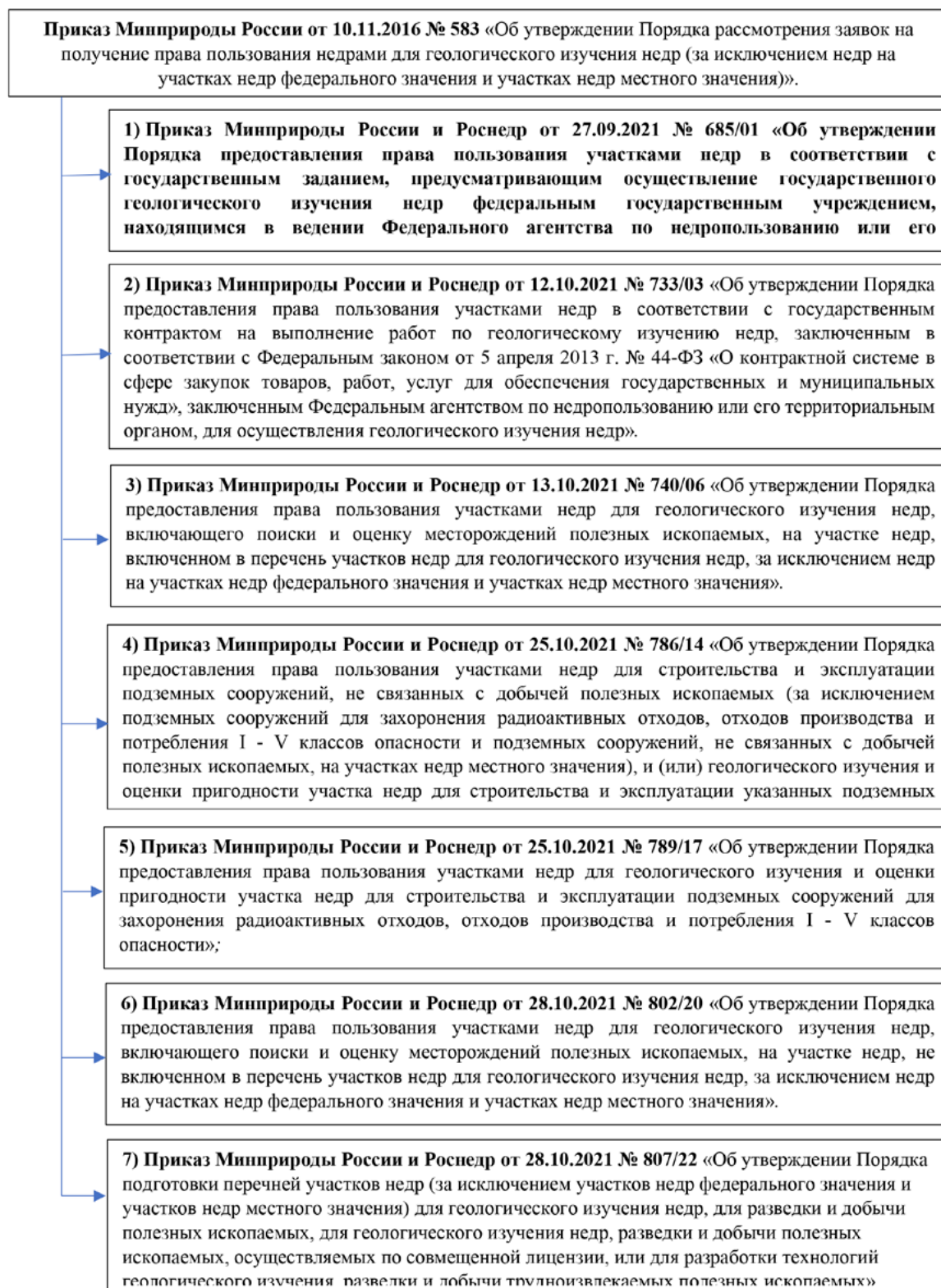


Рис. 2.

Правоприемники Приказа 583 в соответствии с Приказом Минприроды России от 09.12.2021 № 929

права пользования недрами, на участке с понесенными им (юниором/недропользователем) капитальными и операционными затратами.

По большому счету, 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.

Здесь начинает действовать незамысловатый принцип – чем больше разведает и поставил на государственный баланс – тем больше заплатил, при переоформлении «П» на «Р» (при первооткрывательстве) или на аукционе.

Следовательно, рассмотрев процесс выполнения работ юниором/недропользователем в РФ, по «разведочной лицензии» (тип «П»), мы можем констатировать основную причину недостаточного прироста запасов от выполнения работ по лицензиям, выданным по заявительному принципу – у недропользователя нет логического и здравого основания показывать реальную перспективу лицензионного участка (истинные запасы A+B+C1+C2 и ресурсы P1+P2).

Складывается порочная практика, когда геологоразведка не несет за собой экономического эффекта для юниора-недропользователя априори, как обособленная деятельность, а значит и народно-хозяйственного и экономического смысла для государства:

- добывать и реализовывать продукт нельзя;
- чем больше разведает, тем больше потерял (а ведь эти средства могли бы пойти на реализацию уже добычного проекта, с намного более высоким уровнем капитализации);
- в процессе разведки и по ее окончании, излишние документальные работы и временные интервалы (вопрос сроков, качества, достаточности и компетентности экспертиз).

Получается обратный эффект, вместо стимулирования геологического изучения и добычи, участники отношений (кроме государства) не заинтересованы в приросте запасов «в белую».

Государственная система регулирования все еще содержит ряд механизмов, прямо и косвенно содействующих сокрытию реального положения дел на лицензионном участке до тех пор, пока лицензия не будет переоформлена на «добычную».

Как мы видим, причина низкой эффективности ПОР и ГРР вовсе не в применении отечественной классификации запасов или кодексов отчетности семейства CRIRSCO, привлечения западных (международных) специализированных экспертных организаций.

Для справки отметим, что в мировой практике юниорных бизнес (в мире в этот сегмент включают компании с капитализацией до 1 млрд долларов главным образом занятые ГРР и не-

крупные производители) – не относится к «венчурным». При сопоставимых рисках на ранних стадиях (убытки юниоров ежегодно составляют несколько миллиардов долларов США) – в горном секторе нет возможности масштабирования сопоставимой с технологическими компаниями. Эту разницу подчеркивает и разный характер финансирования «венчурных» компаний и горных юниорных компаний. Первый в основном финансируют крупные специализированные частные фонды, второй почти исключительно биржи.

Биржи – это деньги большого числа непрофильных частных инвесторов. Для их защиты нужны определенные стандарты раскрытия для горных компаний при привлечении института компетентных персон, но это уже тема отдельного анализа.

Существующая российская парадигма не предусматривает существование формализованного рынка инвестиций в геологическом секторе. Объяснение – Российской финансовой сферой (в т.ч. ЦБ) как юниорный, так и горнодобывающий сектор отнесены к высокорисковому – венчурным.

Данное отнесение приводит к тому, что юниорные компании, не обладающие достаточным залоговым фондом (лицензия с ресурсами и запасами не признается залоговым активом), практически не имеют возможности привлечь финансирование для выполнения работ по геологическому изучению.

В качестве выводов заключения отметим, что, по нашему мнению, для повышения эффективности ПОР и ГРР, а также повышения инвестиционной привлекательности отрасли, развитию юниорного сектора, первоочередными задачами являются:

1. Разработка и утверждение терминологического аппарата;
2. Разработка редакции и внесение изменений в нормативно-правовые акты в части того, 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, либо поиска предметов, представляющих историческую или художественную ценность.

Таким образом, необходимо рассмотреть возможность исключения из общей номенклатуры лицензий, выдаваемых с целью геологического изучения при выполнении работ юниором/недропользователем за счет собственных (привлекаемых) средств. Данный тип лицензий возможен к выдаче лишь в случаях, когда работы по геологическому изучению планируется выполнять за счет бюджетных средств, в целях контроля за их расходованием и сопоставлением и получаемыми результатами.

3. Внесение изменений в Приказ Минприроды России от 26.10.2021 № 796/19 в части конкре-

тизации, формализации и расширению условий признания факта первооткрывательства или приравненных к ним условий (например переоценка запасов, поставленных на баланс более чем 40 лет назад или прирост запасов более чем на 60-70%;

4. Внесение изменений в сопутствующие нормативно-правовые акты, в т.ч. смежных ведомств;

5. Разработка механизмов поощрения/стимулирования недропользователей за перевод запасов в более высокие категории;

Глубокая проработка вышеназванных вопросов существенно изменит инвестиционную привлекательность ГРП, 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.

Также, по нашему мнению, поддерживаемому профессиональным сообществом (АООН «НАЭН», ОЭРН), для практического решения ключевого вопроса развития фондовых площадок необходимо создать рабочую группу, в составе как профессионального сообщества (АООН «НАЭН», ОЭРН), так и профильных элементов государственной системы регулирования: Минфин, Минэкономразвития, Минприроды, Госдума, ЦБ, Роснедра, Росгеология, с целевой задачей – организация биржевого, венчурного фондирования юниоров. XXI

Литература

1. Приказ Минприроды России от 10.11.2016 № 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)».
2. Приказ Минприроды России и Роснедр от 27.09.2021 № 685/01 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр в соответствии с государственным заданием, предусматривающим осуществление государственного геологического изучения недр федеральным государственным учреждением, находящимся в ведении Федерального агентства по недропользованию или его территориального органа».
3. Приказ Минприроды России и Роснедр от 12.10.2021 № 733/03 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр в соответствии с государственным контрактом на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенным в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заключенным Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом, для осуществления геологического изучения недр».
4. Приказ Минприроды России и Роснедр от 13.10.2021 № 740/06 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр, включенном в перечень участков недр для геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения».
5. Приказ Минприроды России и Роснедр от 25.10.2021 № 786/14 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (за исключением подземных сооружений для захоронения радиоактивных отходов, отходов производства и потребления I - V классов опасности и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на участках недр местного значения), и (или) геологического изучения и оценки пригодности участка недр для строительства и эксплуатации указанных подземных сооружений».
6. Приказ Минприроды России и Роснедр от 25.10.2021 № 789/17 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения и оценки пригодности участка недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений для захоронения радиоактивных отходов, отходов производства и потребления I - V классов опасности».
7. Приказ Минприроды России и Роснедр от 28.10.2021 № 802/20 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр, не включенном в перечень участков недр для геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения».
8. Приказ Минприроды России и Роснедр от 28.10.2021 № 807/22 «Об утверждении Порядка подготовки перечней участков недр (за исключением участков недр федерального значения и участков недр местного значения) для геологического изучения недр, для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, или для разработки технологий геологического изучения недр, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых».
9. Д.Б. Бурдин. Концептуальные подходы к классификации запасов и ресурсов ТПИ. Межотраслевой научно-технический журнал «Недропользование XXI век». № 3-4 сентябрь 2021. стр.4.
10. Д.Б. Бурдин. Кодекс НАЭН в системе оценки инвестиционной привлекательности объектов недропользования (Российская система компетенций при оценке российской ресурсной базы). Межотраслевой научно-технический журнал «Недропользование XXI век». № 1-2 июнь 2021. стр.52.

UDC 657.6; BBC 65.052.8

D.B. Burdin, Chief Geologist, FBO State Reserves Commission; Deputy Chairman, Central Development Committee for Solid Commercial Minerals, burdin@naen.ru

ANALYSIS OF THE APPLICATION AND ISSUES OF IMPROVING THE REPRESENTATION OF THE RIGHT TO USE THE SUBSOIL FOR THE GEOLOGICAL STUDY OF THE SUBSOIL ACCORDING TO THE DECLARATIVE PRINCIPLE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The article analyzes the history of the development of the declarative principle in licensing works related to the geological study of the subsurface in the Russian Federation. A retrospective analysis of the norms and rules, as well as the current norms, has identified a range of problematic issues hindering the development of junior business in Russia. A number of actions are proposed to level out excessive administrative barriers that allow increasing the investment attractiveness of the junior sector of the mining and geological industry of the Russian Federation in the conditions of sanctions.

Keywords: junior, geological exploration, investment, mining industry, pioneering, CRIRSCO, licensing, exploration company, investment appeal, reserves growth, reproduction of mineral resource base, mineral resource base, technology advancement.